العسل والخل

الحوافز والعقوبات والسياسة الخارجية



ريتشارد هاس وميجان أوسوليفان، محرران

ترجمة : إسماعيل عبد الحكم

الأهرام
مركز الأهرام للترجمة والنشر

GIFTS OF 2002

U.S.GOVERNMENT

العسل والخل

الحوافز والعقوبات والسياسة الخارجية

ريتشارد هاس
وميجان أوسوليفان
محرران



ترجمة:
إسماعيل عبد الحكم

الطبعة الأولى
١٤٢٢هـ - ٢٠٠٢م

الناشر : مركز الأهرام للترجمة والنشر
مؤسسة الأهرام - شارع الجلاء - القاهرة
تليفون : ٥٧٨٦٠٨٣ - فاكس : ٥٧٨٦٨٣٣

تصدير

وصل الحماس الأمريكى لاستخدام العقوبات الاقتصادية لتحقيق مصالح السياسة الخارجية الأمريكية ذروته مع إصدار مرسوم فرض العقوبات على إيران وليبيا فى ١٩٩٦. ومنذ ذلك الوقت، توصل كثيرون فى كل من الفرعين التشريعى والتنفيذى، وكذلك من ممثلى دوائر الأعمال والأكاديميين، إلى اعتبار هذا النزوع فى غير مكانه. وفى السنوات الأخيرة، خضعت العقوبات لتدقيق متزايد، ودعت دراسات تحظى بمصداقية أكثر إلى أن يتسم استخدامها بطابع انتقائى أكبر. ومع ذلك، فإنه على الرغم من الاتفاق الواسع على الحاجة إلى النظر فى العقوبات فى سياق أوسع يتضمن أدوات السياسة الأخرى، فإنه لم تجر سوى بحوث قليلة تقصت بصورة جادة بدائل سياسات العقاب. ويقدم هذا الكتاب، فى بحثه لاستراتيجية الارتباط واستخدام الحوافز، واحدا من أوائل التقييمات العميقة لاستخدام الحوافز لأغراض السياسة الخارجية. وهو بهذا المعنى، امتداد يلقى ترحيبا للجدل حول العقوبات وإسهام مهم فى فهمنا الشامل للخيارات المتاحة لصانعى السياسة على حد سواء.

ولا يقدم ريتشارد هاس وميجان أو سوليفان أى ادعاءات بشأن قدرة الحوافز على الحلول محل العقوبات فى ذخيرة أدوات السياسة الخارجية الأمريكية. لكنهما يقدمان، وقد ساعدهما سبعة خبراء فى الحالات التى جرى بحثها فى هذا المجلد، تقييما أمينا لاستراتيجية الارتباط، ويلقيان الضوء على ضرورة أن يوليها صانعو السياسة على الأقل نفس الاهتمام الذى يولونه لخيارات أكثر اتساما بالطابع التقليدى مثل القوة العسكرية والعقوبات والعمل السرى، والدبلوماسية. ومثلما أوضحت بعض الحالات التى جرى بحثها فى هذا الكتاب، فإن الارتباط - وإن كان استراتيجية يصعب تدبرها - له سجل فى تحقيق النجاحات حيثما فشلت اختيارات أكثر اتساما بالطابع العقابى أو تعذر الدفاع عنها. وفى ختام بحثهما، يقدم هاس و أو سوليفان نظرات متبصرة عن أين ومتى يمكن استخدام الارتباط على نحو يحقق أقصى نفع، ويطرحان مبادئ توجيهية لصانعى السياسة الذين يتبنون مثل هذه الاستراتيجيات. وإجمالا، فإن دراسات الحالة التى كتبت بصورة ماهرة، تقنع القارئ بأن استراتيجيات الارتباط واستخدام الحوافز، يستحقان فى أقل القليل اهتماما أكبر من الدارسين وصانعى السياسة.

وترجع أصول هذا الكتاب إلى مؤتمر عقد فى إبريل ١٩٩٩، استضافته مؤسسة روبرت ماكورميك تريبيون، فى المبانى ومحيطاتها الرائعة فى ضيعة كانتجنى خارج شيكاغو. وفى هذا الإطار، قدم مؤلفو دراسات الحالة المتضمنة فى هذا الكتاب، الصيغ الأولى لأبحاثهم. ومنذ ذلك الوقت، شكل المؤلفون وأعادوا تشكيل إسهاماتهم، ولذلك فإنه فى الصيغ النهائية المدرجة هنا، يعرض كل فصل رؤى متبصرة لحالته الخاصة، فى حين يحتشد مع المؤلفين لتقديم مبرر جماعى ضاغط لإيلاء اعتبار أكبر لاستراتيجيات الارتباط. ويقدم محررا هذا المجلد الشكر والتقدير لخبرة هؤلاء المؤلفين وجهودهم وحماسهم.

وفى مؤتمر إبريل، الذى أداره باقتدار " منتدى الاستراتيجية القومية "، أجرى المشاركون مناقشات مفعمة بالحيوية عن وقائع الماضى المتعلقة بالارتباط، وسعوا إلى قتل الموضوعات المشتركة بين الحالات المطروحة بحثا. ويستحق التقدير والثناء على وقتهم وأفكارهم كل من اشتركوا فى المؤتمر، ومنهم مؤلفو دراسات الحالة تلك التى أصبحت فصولا فى هذا الكتاب (باولين بيكر، فريدريك براون، جيمس جولدجير، كينيث جوستر، جوهانس رايسنر، ليون سيجال، وروبرت سوتينجر)، وكذلك شاول باخاش، وريتشارد بيهرنهاوسن، نيل كرايتون، وكاثرين دالبينو، ريتشارد فالكنراث، جون فلاناجن، تشاس فريمان، كونستانس فريمان، ريتشارد فريدمان، روبرت جالوسى، آدم جازفنكل، جيفرى هربست، ميرل ليبتون، وليام لونج، رودنى ماك أليستر، ريتشارد نوسيو، مارينا أوتاواى، ديان ريناك، جديون روز، سام سركيان، دافيد تار، ايرل تيلفورد، جون ألين وليامز، واندى زمندس. كما تأثر مضمون هذا الكتاب بآراء كثيرين قرءوا مخطوطته وتدبروها. ويدين محررا الكتاب بالعرفان لديفيد كورت رايت، ووليام لونج، وسكوت لاسنكى، وتوماس كريستنسن، وستيفن هيرست، وروبرت س. ليتواك، وأودو شتاينباخ، وغيرهم.

وساهم عدد كبير من الأشخاص فى إنتاج هذا الكتاب، يود المحرران أن يعربا لهم عن عميق امتنانهما بوجه خاص. فقد حققت سوزان جاكسون وايرك لونجنكر المخطوط، وقاما بعمل دقيق رغم ضغوط الوقت الكبيرة. وتولت كانديس جيوج الشواغل الإدارية باقتدار، كما كرست عينيها المدققتين لتصحيح تجارب طباعة الكتاب. وقامت ديان هاموند بعمل رائع فى تحرير أصول تسعة فصول من هذا المجلد، فى حين كان عمل تشارلس ديبى فى قراءة تجارب طباعة النص محل تقدير كبير. ويشعر المحرران بامتنان لذوق وتدقيق روبرت اليوود فى وضع فهرس الكتاب، وللمواهب الخلاقة لسوزان وولن وبث شلينوف فى تنسيق وتصميم غلاف الكتاب. وأخيرا، تستحق بيكى كلارك التقدير على جهودها الجارية لتسويق المؤلف.

وأخيرا، فإن مؤسسة بروكنجز تدين بالشكر لمؤسسة روبرت ماكورميك تريبيون على دعمها الكريم لجميع جوانب هذا المشروع وإنتاج هذا الكتاب. كما تكرم بتقديم التمويل لجعل

إصدار هذا المجلد أمرا ممكنا، كونوكو ـ دايملر ـ كرايزلر كوربوريشين فاند، جي إي فاند، جون أولين فاونديشين، آرثر روس فاونديشين.

والآراء المعرب عنها في هذا الكتاب هي آراء المؤلفين والمحررين، ويجب ألا تنسب إلى المنظمات التي تمت الإشادة فيما سبق بمساعداتها أو إلى أمناء ومسئولي وهيئة العاملين في مؤسسة بروكنجز.

مايكل هـ. آرماكوست

الرئيس

واشنطن العاصمة

يونيو ٢٠٠٠



المحتويات

١

مقدمة

ريتشارد هاس
وميجان أوسوليفان

لم تحظ استراتيجية الارتباط، أو استخدام الحوافز إلى جانب أدوات السياسة الخارجية الأخرى لإقناع الحكومات بتغيير جانب أو أكثر من سلوكها، إلا بقليل من البحث فحسب. وبدلا من ذلك، تركز اهتمام الباحثين وواضعى السياسة والنقاد على تلك الوسائل للسياسة الخارجية - وبصفة خاصة القوة المسلحة والعقوبات - التى تسعى لمهاجمة قدرات البلد المستهدف والإضرار بها، أو تقليصها فى غير ذلك.[١] وبفضل عدد هائل ومتنام دوما من الكتابات عن هذه الأدوات، أصبح لدى صانعى السياسة وعى أفضل بظروف استخدام هذه الأدوات « السلبية »، وكذلك الوسائل المثلى لإدارة استخدامها. بيد أنه فيما عدا استثناءات بارزة، لم يكرس سوى جهد أقل كثيرا لتحديد أكثر الظروف والاستراتيجيات مواتاة لاستخدام الحوافز أو الجوائز، بدلا من الجزاءات والعقوبات، لتشكيل سلوك النظم التى تثير المشكلات.[٢]

وقد شاع تعبير *الارتباط* فى خضم سياسة الارتباط البناء التى كثر حولها الجدل والتى اتبعتها الولايات المتحدة تجاه جنوب أفريقيا خلال الولاية الأولى لإدارة ريجان. بيد أن المصطلح نفسه ظل مصدرا للبلبلة. فعند الصينيين، يبدو أن الكلمة تعنى ببساطة إقامة علاقات طبيعية. وفى الألمانية، لا توجد لها أى ترجمة مقابلة. وحتى المتحدثون بالإنجليزية من أبنائها الأصليين، فإن المفهوم الكامن وراء الكلمة غير واضح بالنسبة لهم. وفيما عدا مواقف قليلة سعت فيها الولايات المتحدة إلى عزل نظام ما أو بلد ما، فإن الولايات المتحدة يمكن القول بأنها « ارتبطت » فى كل الأوقات بدول وقوى فاعلة بهذه الصفة أو تلك بالتفاعل معها. بيد أن هذا الكتاب يستخدم مصطلح *الارتباط* بطريقة أكثر تحديدا للغاية، طريقة تتضمن ما هو أكثر من عدم العزل. ففى استخدامنا، يشير الارتباط إلى استراتيجية للسياسة الخارجية تعتمد بدرجة كبيرة على الحوافز الإيجابية لتحقيق أهدافها. والمؤكد، أن الارتباط لا يستبعد استخدام وسائل أخرى للسياسة الخارجية كالعقوبات أو القوة العسكرية فى نفس الوقت. وفى التطبيق، هناك تداخل كبير فى الاستراتيجيات، خاصة عندما يستخدم إنهاء أو رفع عقوبات كحافز

إيجابى. ومع ذلك، فإن السمة المميزة لاستراتيجيات الارتباط هى اعتمادها على توفير أو تقديم الحوافز لتشكيل سلوك البلدان التى لدى الولايات المتحدة خلافات كبيرة معها.

وخلال الحرب الباردة، تغاضت الولايات المتحدة عن السلوك المشين لكثير من النظم والزعماء لصالح ضمان تأييدهم لها ضد الشيوعية.[٣] بيد أنه توافر للسياسة الخارجية الأمريكية بعد الحرب الباردة ترف القدرة على أن تكون أكثر تمييزا ونشأت لديها حاجة لذلك، مما برر إيلاء مزيد من الاعتبار لاستراتيجيات الارتباط. وقد كشف الجدل الدائر حول العقوبات مثالب الاعتماد على القسر الاقتصادى، خاصة عندما يمارس من جانب واحد، باعتباره الوسيلة الأولى للسياسة الخارجية. ورغم أنه لا تزال هناك طائفة متنوعة من الآراء حول فاعلية العقوبات والتواتر الذى ينبغى استخدامها به، فقد ظهرت بعض المجالات العريضة لتوافق الرأى.[٤] إن العقوبات تسفر بصورة شبه دائمة عن صعاب اقتصادية، لكن تأثيرها لا يكفى غالبا أو يعجز عن فرض التغيير السياسى المطلوب فى البلد المستهدف. وبالإضافة لذلك، قد تكون العقوبات مكلفة بالنسبة للأبرياء « الذين ليس لهم فى العير ولا فى النفير »، خاصة أكثر الناس فقرا فى البلد المستهدف ودوائر الأعمال والمصالح التجارية الأمريكية.[٥] وبالإضافة لذلك، فإن العقوبات تثير عادة نتائج غير مقصودة، مثل تقوية النظم البغيضة. وفى ضوء هذه النتائج، هناك تسليم متزايد بأن الاعتماد فقط على الأدوات الجزائية مثل العقوبات نادرا ما يمثل استراتيجية فعالة للسياسة الخارجية. وقد كان تزايد الوعى بهذا وراء الدعوى لاستكشاف استراتيجيات للسياسة الخارجية تتسم بأن الفوارق الدقيقة بينها أكثر، وأنها وإن تضمنت عنصرا محتملا للعقوبات، فإنها لا تعتمد عليه كلية فى تحقيق أهداف الولايات المتحدة.

وبالإضافة لذلك، فإنه مثلما تعرضت فاعلية العقوبات للتساؤل، تعرضت للجدل حدود استخدام القوة العسكرية. ورغم أن العمل العسكرى سيظل أداة أساسية للسياسة الخارجية، فإن استخدامه مكلف وليس من المؤكد بأى حال معرفة ما إذا كان سيحقق أهدافه. وحتى فى مواجهة التفوق العسكرى والتكنولوجى الأمريكى الساحق، فإن النظم المتمردة مثل عراق صدام حسين أظهرت قدرة على الصمود للهجوم العسكرى لفترات طويلة من الزمان على نحو يدعو للدهشة. وتبين حالة كوسوفو الأحدث كيف أنه حتى أكثر الحملات العسكرية حرصا فى تنسيقها قد تسفر عن دمار مصاحب خطير يلحق بالمدنيين، وتنطوى على خطر إثارة مزيد من المنازعات لأنها تؤدى إلى توتر العلاقات الدبلوماسية. كما كشف قصف صربيا بصورة صارخة أنه حتى عندما تنجح القوة العسكرية فى تحقيق معظم أهدافها الأصلية، فإن التكاليف المرتبطة بهذه الإنجازات تبين أيضا أن الأدوات البديلة أفضل من استخدام القوة العسكرية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الطبيعة المتغيرة لعالم ما بعد الحرب الباردة تهدد بجعل إدارتها باستراتيجيات تستند إلى العقاب وحده، أمرا غير ملائم على نحو متزايد. إن خطر

انتشار أسلحة الدمار الشامل، والإرهاب، والنزاع العرقى، يشغل بصورة متزايدة اهتمام المعنيين بالأمن الوطنى والاستقرار العالمى.[٦] ويمكن للمرء أن يحاج بأن الولايات المتحدة تستطيع معالجة هذه القضايا باستخدام العقوبات لعزل وإضعاف النظم التى ترعى وتساند السلوك العدوانى مثلما فعلت فى الماضى. بيد أنه من المحتمل تماما، أن الدول التى لا تشعر بالأمن يرجح أن تطرح مثل هذه المخاطر على أمريكا والنظام الدولى، وإذا حدث ذلك، يمكن توقع أن تؤدى السياسات التى تزعزع استقرار البلدان وتنبذها، إلى تفاقم المشكلات وليس التخفيف منها.

ورغم أن هذه التطورات تشير إلى الحاجة إلى النظر فى استراتيجيات أخرى للسياسة الخارجية، فإن تفكك انحيازات الحرب الباردة أتاح فرصا جديدة لاستراتيجيات الارتباط وخلق مبررات جديدة لها على حد سواء. وحتى الأمم التى أبدت حماسا قليلا لتبنى المثل والقواعد الأمريكية ـ كوريا الشمالية وليبيا، وعلى نطاق أقل فيتنام ـ أصبحت أكثر تقبلا حاليا للمبادرات الأمريكية. لقد أتاح تعرضها المرتفع للمعاناة الاقتصادية وعدم إحساسها بالأمن الاستراتيجي فى عصر ما بعد السوفيت، إمكانات جديدة لاستراتيجيات السياسة الخارجية الأمريكية التى تتضمن حوافز. وبالعكس، فإنه مثلما أن حلفاء السوفيت السابقين لم يعودوا ملزمين باتباع سياسات معينة بسبب التلاحم الذى كانت تفرضه الحرب الباردة، فإن كثيرا من حلفاء أمريكا أصبحوا أكثر حرية فى تشكيل جداول أعمال سياساتهم الخارجية خضوعا لرغباتهم. ولو كانت أمريكا تريد حشد تأييد حلفائها للتعامل مع نظم تثير المشكلات، فإن الأمر يتطلب سياسات تتجاوز جاذبيتها التفضيلات الأمريكية الصارمة. فخلال العقد الماضى، كشف كثيرون من أقرب حلفاء أمريكا فى أوروبا عن تفضيلهم لاستخدام الحوافز، وليس الإجراءات العقابية، لتحقيق أهداف السياسة الخارجية.[٧] وأخيرا، فإنه نظرا لأن استخدام حوافز معينة يمكن أن يدمج بلدانا فى الأسواق العالمية فى حين يدعم الصادرات الأمريكية فى الوقت نفسه، فإن استراتيجيات الارتباط يمكن أن تتسق مع مصالح الولايات المتحدة والاتجاهات الإيجابية نحو التحرير والتكامل العالمى.

خلاصة القول، إن المعالم المتغيرة لعصر ما بعد الحرب الباردة توضح أن صانعى السياسة يعتبرون الارتباط خيارا جادا للسياسة الخارجية، ليس فقط بسبب الحاجة لاستكمال أدوات السياسة الخارجية، وإنما أيضا للظروف الجديدة التى ربما جعلت الاستراتيجيات المتجهة للحوافز فعالة على نحو خاص. بيد أنه تجدر الإشارة إلى أنه لا يجب الخلط بين تطلع واضعى السياسة للنظر فى استراتيجيات الارتباط إلى جانب نهج السياسة الخارجية الأكثر شيوعا، وبين المناداة بزيادة استخدام الارتباط فى كل الأوضاع. فمن ناحية، فإن عزفنا عن الترويج للارتباط فى حد ذاته يستند إلى إدراك أن كل السياسات ـ مثل العقوبات والقوة العسكرية ـ لا تكون قابلة للتطبيق ومفيدة إلا فى ظروف محددة. وبالإضافة

لذلك، فإن الارتباط، على خلاف أدوات السياسة الخارجية الأخرى، عرضة للاتهام ليس فقط بالتزلف وإنما أيضا بأنه يتضمن مخاطر أخلاقية. ويمكن المحاجة بأن تقديم الحوافز للحد من السلوك الهجومى قد يشجع الآخرين على الانخراط فى أنشطة مماثلة بأمل استخلاص المنافع. وأخيرا، من المرجح أن يتضمن الارتباط مخاطر وأوجه عدم يقين أعلى حتى من استراتيجيات السياسة الخارجية الأخرى، نظرا لأنه استراتيجية تعتمد عادة على العمل المتبادل بين الولايات المتحدة والبلد المستهدف.

ومثلما يتضح من القدر القليل تماما من الكتابات المتوافر عن استخدام الحوافز فى السياسة الخارجية، فإن هناك استراتيجيات مختلفة كثيرة للارتباط، حسب متغيرات مثل القوى الفاعلة التى يتم الارتباط بها، والحوافز المستخدمة، والأهداف المبتغاة. والتمييز المهم الأول الذى ينبغى إجراؤه فى دراسة معالم الارتباط هو ما إذا كانت الاستراتيجية مشروطة أو غير مشروطة. واستراتيجية *الارتباط غير المشروط* تعرض تغييرات معينة فى سياسة الولايات المتحدة تجاه البلد دون اتفاق على أن عملا تبادليا سيتبع ذلك. وحسب القصد من وراء هذه المبادرات غير المشروطة ـ وبالطبع رد فعل البلد المستهدف ـ قد يكون هذا الشكل من الارتباط قصير الأجل. ويقدم تشارلس أوسجود فى نظريته عن المبادرات المتدرجة والمتبادلة لتقليل التوتر، نموذجا للتعاون ينبع من مبادرة مبدئية لم يطلبها أحد، يقوم بها أحد البلدان.(٨) ورغم أن هذا العمل فى حد ذاته غير مشروط، فإن تقاعس البلد المستهدف عن الرد بإيماءات لها مغزاها سرعان ما يؤدى للتخلى عن الاستراتيجية؛ والبديل أنه إذا قوبلت خطوات الاستمالة المبدئية بتحركات إيجابية، فإن التعاون يتبع ذلك. ومبادرة الرئيس جورج بوش فى ١٩٩١ بشأن تخفيض الأسلحة النووية، والتى استجاب لها الرئيس السوفيتى ميخائيل جورباتشوف، مثال لنهج المبادرات المتدرجة والمتبادلة الذى يسفر عن التعاون. وقد تكون إيماءات المصالحة التى أبدتها الولايات المتحدة تجاه إيران فى مارس ٢٠٠٠ مثالا آخر.

ويأخذ شكل آخر من الارتباط غير المشروط منظورا أوسع، بالنظر إلى الحوافز المقدمة للمجتمع المدنى والقطاع الخاص على مر الزمن على أنها تلعب دورا مهما فى خلق المقاربات من أجل مزيد من التعاون على امتداد الطريق. وفى هذه الاستراتيجيات غير المشروطة، تتم مبادرات أو تغيرات محددة فى سياسة الولايات المتحدة تجاه البلد، بدون توقع أو حتى التماس أعمال مقابلة من نظام الحكم بالضرورة.

ويمكن أن تنفذ هذا الشكل من الارتباط قوى فاعلة غير حكومية، مثل البرامج التى يرعاها « الوقف الوطنى من أجل الديمقراطية » الذى يشجع الديمقراطية وتطور المؤسسات فى كثير من النظم الاستبدادية. والبديل أن هذا الارتباط قد يقتضى تعديلات صريحة فى السياسة الأمريكية، مثلما حدث مع كوبا فى مارس ١٩٩٨ ويناير ١٩٩٩. فقد سعت الولايات المتحدة إلى تدعيم تطور المجتمع المدنى والقطاع الخاص فى كوبا، عن طريق السماح بالبيع المرخص به

للأغذية والمستلزمات الزراعية إلى كيانات مستقلة فى كوبا، وتخفيف قيود السفر، وتشجيع الاتصالات بين أمريكا والجزيرة.[٩] وعندما فعلت الولايات المتحدة ذلك، فقد كانت تأمل فى بناء قوة دفع تفضى إلى تغيرات سياسية أكبر، مما ييسر التعاون الأمريكى الكوبى مستقبلا، ربما لسنوات طويلة على امتداد الطريق.

وعلى النقيض من ذلك، فإن التوقعات المحيطة بالارتباط *المشروط* أكثر اتساما بالطابع التعاقدى؛ وفى أضيق أشكال عملية « واحدة بواحدة » التى تقصاها روبرت أكسيلرود، استند التعاون إلى دورة صارمة من التبادلية.[١٠] بيد أن الارتباط المشروط يمكن أن يشير أيضا إلى سلسلة منسقة بطريقة أقل إحكاما من المبادرات، تقدم فيها الولايات المتحدة حوافز مقابل التغيرات التى يضطلع بها البلد المستهدف. وقد تتمثل هذه التغيرات المرغوبة فى سلوك البلد المستهدف، فى مواقف سياسية معينة و محددة جيدا، أو قد تشير إلى تغيرات أكثر غموضا فى المواقف والاتجاه الشامل لنظم الحكم، مثلما هو الحال فى تبادلية الكسندر جورج المشروطة.[١١] وفى حين يسلم هذا الكتاب بالفروق الدقيقة بين مختلف مفاهيم الارتباط المشروط، فإنه يستخدم المصطلح أساسا للإشارة إلى استراتيجيات التبادلية، مع وضع أهداف محددة ومركزة فى الأذهان. والإطار المتفق عليه الذى أبرم بين الولايات المتحدة وكوريا الشمالية فى ١٩٩٤ مثال لهذا. ففى مسعى محدد لتقليص الانتشار النووى، ربطت أمريكا تقديم الحوافز الاقتصادية بوفاء كوريا الشمالية بالتزاماتها بوقف تطوير بيونج يانج للأسلحة النووية.

ويتوافر لمهندسى استراتيجيات الارتباط تشكيلة واسعة من الحوافز يختارون منها. فقد يقدم الارتباط الاقتصادى حوافز ملموسة مثل ائتمان التصدير وضمانات الاستثمار أو تشجيعه، أو الحصول على التكنولوجيا والقروض والمعونة الاقتصادية.[١٢] وتتضمن الحوافز الاقتصادية المفيدة على نحو مماثل، إلغاء العقوبات، سواء كانت حظرا تجاريا، أو حظرا للاستثمار، أو رسوما جمركية مرتفعة عرقلت العلاقات الاقتصادية بين الولايات المتحدة والبلد المستهدف. وبالإضافة إلى ذلك يحتل تيسير الدخول إلى الساحة الاقتصادية العالمية والمؤسسات التى تحكمها، مرتبة بين أقوى الحوافز فى السوق العالمية حاليا.[١٣]

وبالمثل فإن الارتباط السياسى قد يتضمن الإغراء بالاعتراف الدبلوماسى، والوصول للمؤسسات الإقليمية والدولية، أو عقد مؤتمرات قمة بين الزعماء ـ أو إلغاء هذه الامتيازات. وقد يتضمن الارتباط العسكرى توفير « التدريب للتوعية بالمعايير العسكرية الدولية »، سواء لزيادة احترام السلطة المدنية وحقوق الإنسان بين صفوف القوات المسلحة فى البلاد أو الأكثر اتساما بالطابع العملى، إقامة علاقات بين الأمريكيين والضباط العسكريين الأجانب.[١٤] ومن المرجح أن تتضمن هذه المجالات للارتباط، العمل مع مؤسسات الدولة، فى حين انه من المرجح أن يقتضى الارتباط الثقافى أو مع المجتمع المدنى بناء اتصالات بين الناس وبعضهم البعض.

ويتمثل بعض الحوافز التى يمكن تقديمها بموجب سياسة الارتباط الثقافى، فى تمويل المنظمات غير الحكومية وتسهيل تدفق التحويلات، وإنشاء وصلات للهاتف والبريد بين الولايات المتحدة والبلد المستهدف، وتشجيع تبادل الطلاب والسياح والأشخاص غير الحكوميين بين البلدين.

ويلقى هذا الاستعراض الوجيز لمختلف أشكال الارتباط، الضوء على الخيارات المتاحة لصانعى السياسة. إن وفرة الخيارات تشير إلى مرونة الارتباط كاستراتيجية للسياسة الخارجية؛ وهى إذ تفعل ذلك، تكشف عن أحد جوانب القوة الحقيقية للارتباط. وفى الوقت نفسه، تشير أيضا إلى الحاجة الملحة إلى تحليل مدروس لهذه الاستراتيجية. وهدف هذا الكتاب هو التصدى لهذه الحاجة باستخلاص الرؤى المتبصرة والدروس من وقائع الماضى فى مجال الارتباط، واقتراح مبادئ توجيهية لاستخدام استراتيجية الارتباط مستقبلا. ويتردد طوال هذا الكتاب سؤالان حاسمان. الأول هو: متى يتعين على صانعى السياسة النظر فى الارتباط؟ ذلك أن استراتيجية للارتباط قد تخدم أهدافا معينة للسياسة الخارجية على نحو أفضل مما يخدمه غيرها. إن السمات المحددة للبلد المستهدف قد تجعله أكثر تجاوبا مع استراتيجية الارتباط والحوافز المقدمة بموجبها؛ وفى حالات أخرى، قد تستبعد السياسات المحلية لبلد ما بطريقة فعالة استخدام استراتيجيات الارتباط. والسؤال الثانى: كيف تدار استراتيجيات الارتباط لتعظيم فرص النجاح؟ إن إلقاء الضوء على كيف نجح صانعو السياسة، أو أخفقوا، فى هذه الجهود فى الماضى، أمر حاسم لتقييم استراتيجية الارتباط. وبتركيز تحليلنا، تساعد هذه الأسئلة والشواغل على إنتاج إطار يهتدى به استخدام استراتيجيات الارتباط فى العقود القادمة.

وتوفر سبع حالات الأساس لتحليل استراتيجيات الارتباط ووضع توصيات لاستخدامها مستقبلا. وقد انصب اهتمامنا فى اختيار هذه الحالات، على استخدام الحوافز ليس مع الحلفاء، أو حتى « الطغاة الأصدقاء »، وإنما مع الخصوم « المارقين »، على نظم الحكم التى تثير المشكلات.[١٥] ونظرا لأن صانعى السياسة كانوا يفضلون استخدام سياسات العقاب أساسا للتعامل مع هذه البلدان، فإن نطاق جهود الارتباط المتاح للتحليل صغير. ومن بين هذه المجموعة، اخترنا أبرز الأمثلة على استخدام الحوافز لتحقيق أهداف السياسة الخارجية. وتبحث ست حالات فترة الارتباط بين الولايات المتحدة وبلد ما اتسمت علاقة الولايات المتحدة به بالاضطراب؛ وتضمنت إحدى الحالات الجهود الأوروبية للارتباط بنظام يمثل مشكلة. ورغم أن كثيرا من هذه الحالات تضمن قسرا اقتصاديا، فقد كان تقديم الحوافز فى كل حالة هو الأداة المهيمنة المستخدمة. ومن جراء هذا، يتعين تقييم النجاح والفشل فى كل حالة باعتباره نتاجا لجهد أوسع فى مجال الارتباط.

والصين عنصر أساسى فى أى دراسة لاستراتيجية الارتباط، جزئيا لأنها لا تزال من أكبر التحديات الراهنة للسياسة الأمريكية. وبموجب مظلة سياسة ملتبسة لحد ما تجاه الصين، سعت الولايات المتحدة لتحقيق طائفة من الأهداف، منها أمن تايوان وحقوق الإنسان وعدم الانتشار النووى واستقرار شبه جزيرة كوريا، وإشاعة الديمقراطية، وقضايا التجارة، وحقوق الملكية الفكرية.وتعرضت نتائج هذه الاستراتيجية لقدر كبير من الجدل والخلاف. فقد حاج البعض بأن الارتباط بالولايات المتحدة قد أثر على الصين وجعلها أكثر ديمقراطية، وأكثر اتجاها نحو السوق، وأكثر امتثالا للقواعد الدولية مما كانت عليه منذ عقدين مضيا.[١٦] بيد أن آخرين أشاروا إلى سرقة الصين للتكنولوجيا النووية الأمريكية، وتزايد العجز التجارى الأمريكى لصالح الصين، واستمرار التهديدات باستخدام القوة ضد تايوان، وتجمد جدول أعمال حقوق الإنسان، كأدلة على فشل الارتباط الأمريكى بالصين بصورة مخزية.[١٧] وفى هذا المجلد، يتحرك روبرت سوتينجر إلى ما وراء الدفاع عن مثل هذه المواقف ليدرس كلا من صعوبات ومنافع استخدام الارتباط لإدارة علاقة معقدة مع قوة كبرى ناهضة.

وقد طرحت إيران تحديا لصانعى السياسة فى كل من أوروبا وأمريكا منذ ثورتها فى ١٩٧٩. وحتى وقت قريب، كانت الولايات المتحدة فى الأساس تضغط من أجل فرض عزلة دولية على إيران، لكن أوروبا كانت تسعى إلى إدخال الاعتدال على سلوك إيران من خلال تدابير أقل تطرفا. وقد أثارت هذه الخلافات فى الاستراتيجية - التى يمثلها التشريع الأمريكى الذى يفرض عقوبات ثانوية على الشركات الأجنبية التى تستثمر فى صناعة البترول الإيرانية - احتكاكا كبيرا بين دول ضفتى الأطلنطى.[١٨] ومع ذلك، فإنه على الرغم من الضغط الأمريكى، استمر تقديم الحوافز هو حجر الزاوية فى سياسة أوروبا تجاه إيران. ومثلما أوضح جوهانس رايسنر، فإن « الحوار الحاسم » للاتحاد الأوروبى مع إيران مثال لاستراتيجية للارتباط تتسم بطابع استرضائي بوجه خاص سعت بها أوروبا إلى ترجمة علاقاتها الاقتصادية مع إيران إلى ضغط فعال لدعم حقوق الإنسان، وتحقيق عدم الانتشار النووى، وإرساء السلام فى الخليج الفارسى.

ومع أن العراق حاليا موضع عداء للولايات المتحدة، فقد كان منذ وقت ليس بالبعيد موضع تطبيق لسياسة الارتباط الأمريكية. فمن ١٩٨٨ إلى ١٩٩٠، سعت إدارة بوش لإدخال الاعتدال على نظام صدام حسين فى العراق بتقديم ضمانات الائتمان للتجارة وحوافز اقتصادية مختارة أخرى إلى ذلك البلد. ويضيف الفصل الذى كتبه كينيث جوستر، والذى يغوص فى هذه الواقعة للدبلوماسية الأمريكية، معلومات عن منافع ومثالب استخدام الارتباط الاقتصادى لتحقيق أهداف استراتيجية. وتثير محاولة الارتباط هذه أسئلة مهمة بشأن تقييم مثل هذه الاستراتيجيات، وتلقى الضوء على بعض المخاطر المحلية لتنفيذها، خاصة عند تقييمها فى أعقاب غزو العراق للكويت فى ١٩٩٠ .

وربما كان أفضل مثال لاستخدام الحوافز لتحقيق أهداف السياسة الخارجية، هو كوريا الشمالية والإطار المتفق عليه ـ وهو اتفاق وافقت كوريا الشمالية بمقتضاه على التخلى عن طموحاتها النووية مقابل امتيازات اقتصادية ودبلوماسية معينة. إن إلقاء نظرة وثيقة واستخراج الدروس من هذه الحالة أمر ضرورى لإدارة أوضاع مماثلة قمينة بأن تنشأ فى أماكن أخرى فى المستقبل القريب. بيد أنه مثلما أوضح ليون سيجال فى هذا الكتاب، فإن تجربة كوريا الشمالية لها أيضا نفع كبير من حيث إنها توضح جهود الارتباط مع نظم استبدادية مغلقة إلى أقصى حد ولها تاريخ طويل من العداء للولايات المتحدة. وإضافة إلى ذلك، فإن محاولة الولايات المتحدة الارتباط بكوريا الشمالية تثير القضايا المهمة التى تتعلق بالدور الذى يجب على حلفاء الولايات المتحدة أن يلعبوه فى استراتيجيات الارتباط الأمريكية، والذى يمكنهم بالفعل أن يلعبوه.

وجنوب أفريقيا حالة مثيرة للاهتمام فى حد ذاتها ؛ وإدراجها فى هذا المجلد ضرورى لتوضيح مفهوم الارتباط البناء الذى حظى بمكانة بارزة بالنسبة إلى السياسات التى اتبعت فى ظل الرئيس رونالد ريجان. وتبين الدروس العديدة التى يبدو ظاهريا أنها تستبعد بعضها البعض والتى أمكن استخراجها من هذه الحالة، الحاجة إلى إعادة فحص هذه الواقعة.[١٩] وبالإضافة إلى ذلك فإن تجربة جنوب أفريقيا تكشف الأوجه العديدة للارتباط. فخلال الولاية الأولى لإدارة ريجان، اتبعت الولايات المتحدة سياسة تقديم الحوافز السياسية والاقتصادية بأمل تحقيق أهداف استراتيجية. بيد أنه فى الولاية الثانية لريجان، انعكس تسلسل الأولويات وتغيرت أدوات الارتباط، فالولايات المتحدة التى كانت تروم تحسين وضع حقوق الإنسان فى جنوب أفريقيا قبل كل شىء، سعت إلى تشجيع المجتمع المدنى فى حين فرضت عقوبات اقتصادية. ومثلما تم بحثه فى الفصل الذى كتبته بولين بيكر، فإن هاتين الفترتين من الارتباط تبينان أهمية مختلف القوى الفاعلة فى الولايات المتحدة والدوائر المؤثرة فيها فى صياغة وتنفيذ استراتيجيات الارتباط.

وقد كان الاتحاد السوفيتى والولايات المتحدة منخرطين بصورة لا جدال فيها فى نوع من الارتباط خلال معظم الحرب الباردة. وحتى عندما كانت أمريكا تسعى إلى احتواء النفوذ السوفيتى بصورة أكثر صرامة، فإن سياسة الولايات المتحدة كانت تصاغ بأمل أن تؤدى فى النهاية، على حد تعبير جورج كينان، إلى تليين وتطرية النظام والمجتمع.[٢٠] بيد أن فترة الانفراج فى أواخر الستينيات وأوائل السبعينيات التى تم بحثها فى هذا الكتاب تفى بوضوح بمعيار واقعة الارتباط. فقد أبرم الزعماء السوفيت والأمريكيون اتفاقيات للحد من الأسلحة، والتزامات فى مجالات أخرى، توقعا لمزيد من العلاقات الاقتصادية الموسعة والاتفاقيات الاستراتيجية. ومثلما أوضح جيمس جولدجير فى هذا المؤلف، فإنه على الرغم من أن ثمار الانفراج قصرت فى النهاية عن تحقيق توقعات كلا الجانبين، فإن هذه الواقعة تظل مثالا مهما لكيف استخدمت أمريكا الارتباط لإدارة علاقة حيوية مع خصم عالمى كبير.

و فيتنام حالة موحية جزئيا لأنها توفر مقارنات حيوية وتناقضات حيوية. فقد حاولت إدارة كارتر تطبيعا غير مشروط للعلاقات مع فيتنام بدون نجاح. وبعد ذلك بأكثر من عقد من الزمان حققت إدارتا بوش وكلينتون كثيرا من أهداف كارتر بموجب شروط مواتاة بالنسبة للولايات المتحدة. ويشرح فريدريك براون كيف أن مثل هذا التناقض لا يلقى الضوء فقط على أهمية تغيير السياق الجيوبوليتيكى لاستراتيجيات الارتباط التى تم الاضطلاع بها فى أعقاب الحرب الباردة، وإنما يبحث أيضا الدروس المهمة التى تقدمها الحالة الفيتنامية عن إدارة السياسات المحلية للارتباط فى الولايات المتحدة.

يجمع الفصل الختامى معا الدروس المستفادة من حالات فردية، ويؤلف بينها فى مبادئ توجيهية عامة عن متى وكيف يتم استخدام الارتباط. وبالإضافة إلى ذلك فإن الخاتمة تنظر فى العلاقات الراهنة بين الولايات المتحدة والصين وكوبا وإيران وليبيا وكوريا الشمالية وروسيا وسوريا، وتتساءل عما إذا كان من الأفضل إدماج الحوافز فى سياسة الولايات المتحدة. وباستخدام الدروس العامة المستمدة من الحالات التاريخية التى تم بحثها فى هذا المجلد، فإن الخاتمة تقيم مدى ملائمة الارتباط، وعند الاقتضاء، تقترح الخطوات التى يمكن أن يضطلع بها صانعو السياسة لتحقيق مصالح الولايات المتحدة على نحو أفضل فى عملية الابتعاد عن استراتيجيات فرض العزلة المطبقة حاليا.

هوامش

١ - دعا بعض هذه المنح إلى إيلاء اعتبار متعمق للحوافز إلى جانب الأدوات الأخرى. انظر Alexander L. George and Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice* (Columbia University Press,1974) pp.606-07.

٢ - Alexander L. George, Bridging The Gap: Theory and Practice in Foreign Policy (Washington, D.C.:United States Institute of Peace Press,1993); David Cortright,*The Price of Peace: Incentives and International Conflict Prevention* (Lanham, Md.: Rowman and Littlefield,1997); David Baldwin, *Economic Statecraft* (Princeton University Press, 1985, "The Power of Positive Sanctions,"*World Politics,* vol. 24 (October1971), pp.19-38. Also See William J. Long, *Economic Incentives and Bilateral Cooperation* (University of Michigan Press,1996);Eileen Crumm, "The Value of Economic Incentives in International Politics,"Journal of Peace Research, vol.32(August 1995),pp. 313-30.

٣ - انظر Daniel Pipes and Adam Garfinkle, eds., *Friendly Tyrants: An American Dilemma* (St. Martin's Press, 1991).

٤- تزايدت الكتابات حول العقوبات بصورة كبيرة خلال العامين الماضيين. للاطلاع على آراء حديثة، انظر George E Shambaugh, *States, Firms, and Power: Successful Sanctions in United States Foreign Policy* (SUNY Press, 1999); Daniel W. Drezner, *The Sanctions Paradox: Economic*

Statecraft and International Relations (Cambridge University Press, 1999); Ernest H. Preeg, *Feeling Good or Doing Good with Sanctions: Unilateral Economic Sanctions and the U. S. National Interest* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 1999); Congressional Budget Office, *The Domestic Costs of Sanctions on Foreign Commerce* (Government Printing Office, 1999); Jesse Helms, "What Sanctions Epidemic? U.S. Business' Curious Crusade," *Foreign Affairs,* vol. 78 (January/ February 1999), pp. 2-8; Richard N. Haass, ed., *Economic Sanctions and American Diplomacy* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1998); Margaret P. Doxey, *International Sanctions in Contemporary Perspective,* 2d ed. (St. Martin's Press, 1996); David Cortright and George A. Lopez, eds., *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World?* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1995); Gary Hufbauer, Jeffrey J. Schott, and Kimberly Ann Elliott, *Economic Sanctions Reconsidered,* 2d ed. (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990).

٥ – عانت المصالح التجارية الأمريكية بصفة عامة على نحو غير متناسب مع ما عانته دوائر الأعمال الأوروبية وغيرها،لأن العقوبات الأمريكية لا تحظى عادة بتأييد الدول الأخرى. ومثلما يجسده نشوء «ارتباط الولايات المتحدة»* ، وهو تحالف من مشروعات الأعمال الأمريكية يعارض فرض العقوبات من جانب واحد، فإن هذه المصالح تسعى– بفاعلية عادة – إلى التأثير على صياغة وتنفيذ سياسة العقوبات الأمريكية.

٦– على سبيل المثال، تحدد وثيقة لمجلس الأمن القومي صادرة في ١٩٩٧ النزاع العرقي، وأسلحة الدمار الشامل، والإرهاب، والجريمة المنظمة، وتدمير البيئة باعتبارها مجالات اساسية تثير قلقا عالميا حاليا Executive Office of the President, *A National Security Strategy for a New Century* (May 1997) (www.white house. gov/WH/ EOP/NSC/html/documents/nssr-1299.pdf [January2000]).

٧ – انظر Richard N. Haass, ed., *Transatlantic Tensions: The United States, Europe, and Problem Countries* (Brookings, 1999).

٨ – Charles E. Osgood, *An Alternative to War or Surrender* (University of Illinois Press, 1962).

٩ – انظر William J.Clinton,"Statement on United States Policy toward Cuba,"Weekly Compilation of Presidential Documents (White House, January 11, 1999), pp. 7-8.

١٠ –Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation* (Basic Books, 1984). يشير الكسندر جورج إلى أن «واحدة بواحدة» أكثر اهمية في العلاقات المتجانسة والتي لا يوجد فيها اختلال كبير في السلطة، انظر George, *Bridging the Gap,* pp. 53-54.

١١ – George, *Bridging the Gap,* pp. 50-57.

١٢ – من بين مختلف الحوافز الممكنة، حظيت الحوافز الاقتصادية بأكبر اهتمام،انظر long,*Economic Incentives and Bilateral Cooperation;* Crumm, "The Value of Economic Incentives"; Klaus Knorr, "International Economic Leverage and Its Uses," in Klaus Knorr and Frank Trager, eds., *Economic Issues and National Security* (University Press of Kansas, 1977), pp. 99-126 وبالإضافة لذلك، فإنه على الرغم من أن المنحة بشأن المعونة، قد اتجهت لارتباط أكبر بالكتابات المتعلقة بالتنمية، فإن لها اهمية مباشرة لدراسات مثل دراستنا.انظر William J. Long, "Nonproliferation as a Goal of Japanese Foreign Assistance,"*Asian Survey,* vol. 39 (March-April 1999), pp. 328-47; Carol Graham and Michael O'Hanlon, "Making Foreign Aid Work," *Foreign Affairs,* vol. 76

(July-August 1997), pp. 96-104; Steven Hook, *National Interest and Foreign Aid* (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1995); *Congressional Budget Office, Enhancing U.S. Security through Foreign Aid* (CBO, 1994); Nicole Ball, *Pressing for Peace: Can Aid Induce Reform?* (Washington, D.C.: Overseas Development Council, 1992); James A. Blessing, "Suspension of Foreign Aid: A Macro-Analysis," *Polity*, vol. 13 (Spring 1981), pp. 524-35; Hans Morgenthau, "A Political Theory of Foreign Aid," *American Political Science Review,* vol. 56 (June 1962), pp. 301-09.

١٣ - يحدد ديفيد كورترايت وجورج لوبيز الانضمام إلى المؤسسات الاقتصادية (والسياسية) الدولية باعتباره أقوى الحوافز. انظر Cortright, *Price of peace;* David Cortright and George Lopez, "Carrots, Sticks, and Cooperation: Economic Tools of Statecraft," in Barnett R. Rubin, ed., *Cases and Strategies for Preventive Action* (New York: Century Foundation Press, 1998), pp. 113-34.

١٤ - فى ضوء بروز المؤسسة العسكرية فى كثير من النظم حول العالم، فإن هذه العلاقات تعد نوافذ مهمة إلى مؤسسات أساسية خلال أوقات السلم والأزمة على حد سواء. فعلى سبيل المثال ، كان إنهاء أمريكا التدريب للتوعية بالمعايير العسكرية الدولية فى باكستان فى ١٩٩٠، يعنى تقليل وسائل ضغط أمريكا التى تؤثر على الجيش الباكستانى خلال انقلاب ١٩٩٩.

١٥ - انظر Pipes and Garfinkle, *Friendly Tyrants.*

١٦ - انظر Bates Gill, "Limited Engagement," *Foreign Affairs*, vol. 78 (July-August 1999), pp. 65-76.

١٧ - للاطلاع على بضعة من الانتقادات الأخيرة لسياسة الارتباط الحالية لإدارة كلينتون تجاه الصين، انظر William Kristol and Robert Kagan, "Call Off the Engagement," *Weekly Standard*, May 24, 1999, pp. 9-10; Peter D. Feaver, "I Love Zhu, Zhu Love Me: Clinton's China Policy," *Weekly Standard*, April 26, 1999, pp. 27-29; "Broken Engagement," New Republic, June 14, 1999, pp. 11-12.

١٨ - انظر- Geoffrey Kemp, "The Challenge of Iran for U.S. and European Policy," in Haass, *Transatlantic Tensions*, pp. 48-70.

١٩ - على سبيل المثال، يحاجّ روبرت ماسى بأن الضغط الاقتصادى الدولى أسهم مباشرة فى قرار جنوب أفريقيا بالمقرطة. *Robert K. Massie, Loosing the Bonds: The United States and South Africa in the Apartheid Years* (New York: Nan A. Talese/Doubleday, 1997) وعلى النقيض من ذلك، يحاج فيليب ليفى بأنه من غير المحتمل أن يكون الضغط الاقتصادى قد لعب دورا كبيرا وإيجابيا فى هذه التغيرات. Philip I. Levy, "Sanctions on South Africa: What Did They Do?" *American Economic Review,* vol. 89 (May 1999), pp. 415-20. Also see Merle Lipton, "The Challenge of Sanctions," *South African Journal of Economics,* vol. 57 (December 1989), pp. 336-61; Anton D. Lowenberg,"Why South Africa's Apartheid Economy Failed," *Contemporary Economic Policy*, vol. 15 (July 1997), pp. 62-72; Bronwen Manby, "South Africa: The Impact of Sanctions," *Journal of International Affairs,* vol. 46 (Summer 1992), pp. 193-217.

٢٠ - يحاج كينان بأن « الاحتواء اليقظ طويل الأمد والصبور، وإن كان حازما، لاتجاهات روسيا التوسعية»، سيؤدى «إما إلى تحطيم، أو إضعاف القوة السوفيتية». X, [George F. Kennan], "The Sources of Soviet Conduct," *Foreign Affairs,* vol. 25 (July 1947), pp. 566-82.



الولايات المتحدة والصين: الارتباط الخشن

روبرت سوتينجر

اتسمت العلاقة بين الولايات المتحدة وجمهورية الصين الشعبية - منذ أن بدأت فى ذهنى الرئيس ريتشارد نيكسون وهنرى كيسنجر مستشاره للأمن القومى - بنوع من الغموض والتكلف الفكرى حولها. فالعلاقات الأمريكية الصينية، التى تأسست على النحو الذى حدثت به على التقارب الملائم للطرفين والضرورى من الناحية التكتيكية للمصالح المقدرة فى مواجهة التهديد المتنامى حينذاك للتوسع العسكرى السوفيتى، جرى تحديدها دائما بلغة الاستراتيجية الكبرى والسياسات العالمية. وفى المراحل الأولى من العلاقة، أتاح هذا التشخيص للعلاقات تطوير علاقة عمل بين الحكومتين اللتين كانتا تفرق بينهما خلافات واسعة فى التاريخ والأيديولوجيا والمنظورات الإقليمية والقيم والمواقف والثقافة والأحوال الاقتصادية.

وفى ١٩٧٢، عندما قام نيكسون بزيارته الشهيرة، كانت الصين نظام حكم ضخم متأخر غير مستقر سياسيا فى المراحل النهائية من التحلل. فقد أثار التطهير العاصف للقيادة العسكرية فى أعقاب محاولة الانقلاب التى قام بها وزير الدفاع لين بياو فى ١٩٧١، والتى أعقبها استئصال الجناح اليسارى من الحزب الشيوعى الصينى بعد وفاة ماو فى ١٩٧٦، اضطرابا كبيرا وحالة من عدم اليقين السياسى. وأدت عودة دنج هسياو بنج وغيره من شيوخ الحزب فى أواخر السبعينيات إلى إزاحة الاعتبارات الاستراتيجية للوراء، فى حين ركز الحزب والحكومة على استعادة السيطرة المحلية والمشروعية.

وبدأت الصين فى ظل توجيه دنج، تحركا مضنيا ومثيرا للجدل بعيدا عن الماوية العقائدية، والضوابط الشمولية، والحشد الجماهيرى، ومتجها نحو التحديث الاقتصادى والحصول على الاحترام الدولى. وكان دور الولايات المتحدة فى هذه العملية جوهريا بالنسبة للصين ليس فقط من منظور اقتصادى، بل أيضا كعامل فى السياسات المحلية الصينية. وكانت الإدارة الناجحة للعلاقات مع الولايات المتحدة - التى حظيت بالشعبية بين الصينيين - مصدر قوة لدنج

فى صراعه من أجل الأولوية فى المنزلة داخل القيادة الصينية التى كانت لا تزال منقسمة.

وبالنسبة للولايات المتحدة، كانت الأهمية الاستراتيجية للصين قد شحبت مع تخفيف التوترات مع الاتحاد السوفيتى وعندما أصبح الانفراج حقيقة عملية ووصلت الحرب فى فيتنام إلى نهايتها غير السعيدة. وقد أدت فضيحة نيكسون واستقالته، والتى أعقبتها وفاة رئيس وزراء الصين شواين لاى والرئيس ماو تسى تونج فى ١٩٧٦، إلى إبعاد المفكرين الاستراتيجيين الذين كانوا قد صاغوا وطوروا العلاقة الثنائية. ومع ذلك، استمرت العلاقة فى الازدهار لأنها حققت منافع ملموسة لكلا الجانبين فى شكل تزايد التجارة والتعاون الاقتصادى وكذلك المبادلات التعليمية والثقافية وغيرها. كما حافظت العلاقة على مظهرها الاستراتيجى ضد الاتحاد السوفيتى الذى كان لا يزال مرعبا، وإن كان أكثر ليونة فى التعامل معه.

كذلك وفر التضامن الاستراتيجى لكلا الجانبين مبررا أكبر لاستمرار وتوسيع العلاقة. وتحقق التطبيع الدبلوماسى الكامل فى أول يناير ١٩٧٩، وبحلول ١٩٨٦، كانت الولايات المتحدة تبحث بيع معدات للملاحة الجوية للارتقاء بالقوات الجوية الصينية. والواقع، أن زيارة دنج هسياو بنج فى أوائل ١٩٧٩ للولايات المتحدة، بدأت فترة من التحاب والتعاون فى العلاقة الثنائية، أسهمت فى كل من التنمية الاقتصادية للصين وزيادة ثقة إدارة ريجان بالتعاون مع القضايا الآسيوية. بيد أن الحديث عن الصداقة والتعاون أخفى بالكاد الخلافات المتنامية بين البلدين حول أمور تتعلق بتايوان وعلاقتها بالولايات المتحدة، وسياسة الصين التجارية وفائضها المتنامى مع الولايات المتحدة، ونهج الصين إزاء انتشار أسلحة الدمار الشامل.

وغيَّر قمع جيش التحرير الشعبى الصينى للنشطاء فى مجال الديمقراطية فى ٤ من يونيو ١٩٨٩، بصورة أساسية معالم العلاقة الثنائية. فقد تبدد التأييد فى الولايات المتحدة للعلاقة الودية، تقريبا بين عشية وضحاها، حيث تطلع الرأى العام والكونجرس لعقاب الصين على أفعالها. وفى العام التالى، عندما بدا تحلل الاتحاد السوفيتى يصبح أكثر وضوحا، لحق ضرر كبير بالمبرر الاستراتيجى للحفاظ على علاقة تعاون. ورغم أن الرئيس بوش حاول الإبقاء على مستوى أدنى من التعاون، فإن تيانانمن وعقابيلها لم تترك له خيارا سوى مسايرة الرأى العام والكونجرس. ذلك أن وحشية القمع الذى تم فى ٤ من يونيو واستمرار مقاومة الصين لمبادرات الولايات المتحدة فى عدد من المجالات، خلق إحساسا بعدم الثقة بين أعضاء الهيئة التشريعية وقادة الإدارة على حد سواء، مما أسفر عن أن تصبح العقوبات هى أداة السياسة المختارة للتعامل مع جمهورية الصين الشعبية.

وفى أعقاب تيانانمن، تم فرض عقوبات اقتصادية من جانب واحد فى عدة مجالات (وظل بعضها باقيا حتى الآن) :

– تم حظر المعونة العسكرية وتجارة الأسلحة فى ١٩٨٩ (كما فرض حظر آخر على واردات الأسلحة الخفيفة والذخائر إلى الولايات المتحدة فى ١٩٩٤).

– تم تعليق اتفاقيات التجارة والتعاون النووى.

– تم سحب المساندة لتقديم قروض جديدة إلى الصين من بنك التنمية متعدد الأطراف فى ١٩٩٠، ما لم تكن القروض لغرض إشباع احتياجات إنسانية أساسية.

– تم ابتداء من ١٩٩٠ إلغاء أنشطة شركة الاستثمار الخاص فيما وراء البحار ووكالة التجارة والتنمية.

– تم حظر صادرات الأقمار الصناعية والبنود الواردة فى قائمة الرقابة على الذخائر الأمريكية (رغم أن أحكام التنازل عن الشروط مكنت هذه التجارة من الاستمرار فى ظل إدارتى كل من بوش وكلينتون).

– تم حظر السلع المنتجة باستخدام عمل السجناء.

– تم حظر تراخيص التصدير لمعدات الحد من الجريمة واكتشافها.[١]

وكانت الصين تخضع بالفعل لقيود عقوبات معينة منذ ما قبل يونيو ١٩٨٩. فعلى سبيل المثال، كانت الصين ضمن مجموعة تخضع صادرات الولايات المتحدة لها لقيود خاصة، وبالذات مواد التكنولوجيا الراقية. وبالإضافة إلى ذلك، فإنها لم تكن مؤهلة للتمتع بنظام التفضيلات المعمم لأن الحزب الشيوعى يحكمها.[٢] كما حرمت الصين من وضع الدولة الأولى بالرعاية فى التجارة منذ ١٩٥١ (وقد تم تعديل ذلك بصدور تعديل جاكسون - فانيك لمرسوم التجارة الصادر فى ١٩٧٤)، رغم أن الكونجرس قد يوافق على إقامة علاقات تجارية طبيعية مع الصين فى عام ٢٠٠٠.

وإضافة إلى العقوبات المفروضة بعد تيانانمن، جمدت إدارة بوش الاتصال عالى المستوى مع بكين، وقطعت العلاقات بين العسكريين فى البلدين، وقصرت اجتماعات المسئولين المدنيين على مستوى مساعد الوزير. ولم يتم الالتزام بهذه القيود الأخيرة فى يوليو ١٩٨٩، عندما زار برنت سكوكروفت مستشار الأمن القومى ولورانس ايجلبرجر نائب وزير الخارجية بكين لتوضيح المحددات الجديدة للعلاقة. وعمل الرئيس بوش على ضمان عدم تغيير طبيعة العلاقة الأساسية بصورة كبيرة، متجاهلا الرأى العام وغضب الكونجرس على حد سواء بعد تيانانمن. واستخدم بصورة كاملة سلطته فى التنازل للسماح بإطلاق أقمار صناعية أمريكية على متن صواريخ صينية، وعمل على إشراك الصين فى أعمال الأمم المتحدة المتعلقة بأزمة الخليج الفارسى المتزايدة. كما نقض محاولات الكونجرس حرمان الصين من وضع الدولة الأولى بالرعاية فى التجارة.[٣]

وفى حملة انتخابات الرئاسة فى ١٩٩٢، انتقد وليام كلينتون سياسة بوش إزاء الصين فى عدة مناسبات، ملمحا إلى أنه سيأخذ بنهج أكثر تشددا فى مساندة أهداف الولايات المتحدة فيما يتعلق بحقوق الإنسان والتجارة وعدم الانتشار النووى. وبعد انتخابه، اتخذ الرئيس كلينتون خطوات لمتابعة ما جاء فى رطانته فى أثناء الحملة، وأهم ما فى ذلك ربط تقديم مزايا وضع الدولة الأولى بالرعاية للصين بتحقيق « تحسن كبير شامل » فى حقوق الإنسان.

وفى مايو ١٩٩٣، وقع الرئيس كلينتون أمرا تنفيذيا بمد أجل حصول الصين على وضع الدولة الأولى بالرعاية سنة إضافية، ووضع شروطا لاستمرار وضع الدولة الأولى بالرعاية فى ١٩٩٤، وشملت هذه الشروط مطالبة وزير الخارجية بأن يشهد بأن « تحسنا كبيرا شاملا » قد تحقق فى عدة مجالات ترتبط بحقوق الإنسان: تحرير سياسة الهجرة، إنهاء تصدير السلع التى صنعت بعمل السجناء، إطلاق سراح السجناء السياسيين، السماح بالرصد الدولى لأحوال السجون، حماية « التراث الدينى والثقافى المتميز » للتبت، وتحسين فرص الوصول إلى البث الإذاعى والتليفزيونى الدولى.(٤) كما حذر الرئيس كلينتون أن العقوبات ستفرض لو ثبت أن الصين انتهكت المبادئ التوجيهية « لنظام الحد من تكنولوجيا القذائف »، التى تحظر تصدير فئات معينة من القذائف التسيارية.(٥) وهكذا أعدت الساحة لنهج أكثر اتساما بالمواجهة تجاه الصين مما اتبع فى ظل إدارة بوش.

من العقوبات إلى الارتباط

من قبيل التسجيل، عارضت الصين طويلا من حيث المبدأ التهديد بفرض عقوبات اقتصادية، خاصة فى الظروف التى يكون فيها استخدامها أحادى الجانب بطبيعته. وكانت الصين أكثر براجماتية نوعا ما فى حالات العقوبات التى أقرتها الأمم المتحدة على ليبيا والعراق، واقترعت فى الأمم المتحدة إلى جانب الأغلبية عندما رأت أن هذا الإجراء يتفق ومصلحتها. بيد أن رد فعل الصين تجاه العقوبات الموجهة إليها هى نفسها، تمثل بصفة عامة فى العناد بدرجة أكبر، ووصفت التشريعات الخاصة بالعقوبات التى نظرها الكونجرس الأمريكى بأنها « تدخل فظ » فى الشئون الداخلية للصين.

ولكن مثلما أوضح روبرت روس، فقد ردت الصين على العقوبات الأمريكية المفروضة من جانب واحد والرامية إلى التأثير فى سلوكها، بحذر وبحساب أريب.(٦) ويرى روس على سبيل المثال، أن رد الفعل الصينى تجاه مختلف العقوبات الأمريكية يعكس حسابات تشمل أهمية السلوك الخاضع للعقاب، والمرونة السياسية المحلية للنظام، واحتمال أن تفرض الولايات المتحدة العقوبات بالفعل، والتكاليف السياسية المحلية الأمريكية المتضمنة فى المسألة. ويخلص إلى أن العقوبات المحدودة، عندما تطبق فى سياق يعد باحتمال تحسين العلاقات الشاملة، يمكن أن تكون فعالة مع الصين.(٧) ويلاحظ أيضا أنه عندما تكون سياسة العقوبات الأمريكية

واضحة وغير غامضة، أو عندما تقيد المنازعات بين الحزبين المرونة المتوافرة للرئيس، فالأرجح أن تختار الصين نهج التوفيق والتجاوب.[٨] وقد استخلص هذه النتيجة استنادا إلى دراسات لرد فعل الصين تجاه العقوبات الأمريكية المتعلقة بحقوق الإنسان كمثال لفشل العقوبات، مع ملاحظة أن رد فعل الصين تجاه الأعمال والتهديدات الأمريكية بشأن قضايا عدم الانتشار النووى كانت أكثر تجاوبا.[٩] وهناك تمييز حاسم آخر بالنسبة لزعماء الصين، هو التمييز بين الجهود المبذولة لتغيير السلوك الخارجي للصين، ومحاولات فرض تغيير فى السياسات المحلية. وفى ضوء تاريخ الصين مع العدوان الخارجي، فإن قادتها ـ وشعبها بصفة عامة ـ حساسون بصفة خاصة لأى شيء يمكن اعتباره تدخلا فى الشئون الداخلية.

ومن ثم، يمكن وصف رد فعل الصين تجاه نهج إدارة كلينتون على خير وجه بأنه محاولة براجماتية تؤدى لسحب العقوبات بأقل التكاليف السياسية والاقتصادية المحلية. وعقب الأمر التنفيذى الذى يربط منح وضع الدولة الأولى بالرعاية بحقوق الإنسان، أعربت الصين عن «معارضتها القوية » لهذا التحرك، لكنها لم توضح ما إذا كانت ستتعاون مع هذا النهج بالتفصيل أم لا. ورغم شك بعض خبراء الشئون الصينية فى الولايات المتحدة فى حكمة هذا الربط، كان هناك محللون آخرون فى ذلك الوقت يعتقدون أن الصين ستتعاون، أساسا لأن التغيرات المطلوبة لم تكن مرهقة وأن معيار الحكم الغامض كان من السهل الوفاء به.[١٠]

بيد أن النهج لم يتعرض حقا للاختبار مبكرا، حيث استمرت العلاقة الشاملة تنجرف متهاوية لأسفل فى مجالات أخرى فى خلال صيف ١٩٩٣. وفى يوليو بحث كل من مجلسى الكونجرس الأمريكى قرارات تعارض عرض بكين الصاخب لأن تستضيف فى عام ٢٠٠٠ دورة الألعاب الأوليمبية الصيفية، وهو تصرف، وإن لم يكن له تأثير على عملية الاختيار الفعلية (فقد فضلت اللجنة الأوليمبية الدولية سيدنى على بكين)، إلا أنه أحنق كلا من الحكومة الصينية والرأى العام فى الصين.[١١] وفى أغسطس، فرضت واشنطن، استنادا إلى أدلة قدمتها المخابرات، عقوبات محدودة على الصين لانتهاكها قيود « نظام الحد من تكنولوجيا القذائف »، بشأن بيع معدات القذائف التسيارية.[١٢] ورغم أن الصين ظلت طويلا موضع شك فى أنها أرسلت قذائف م-١١ ومنصات إطلاق إلى باكستان، فإنه لم تظهر أى أدلة حاسمة على ذلك، واختارت إدارة كلينتون أقل العقوبات اتساما بالطابع العقابى كوسيلة لتحذير بكين (وطمأنة الكونجرس) عن عزمها جديا تنفيذ سياستها الخاصة بعدم الانتشار. وربما بلغ الأمر ذروته فى مطلع سبتمبر عندما اعترضت سفن الولايات المتحدة سفينة الشحن الصينية « ين هى » ـ للاشتباه فى أنها تنقل مكونات أسلحة كيميائية خاضعة للتقييد إلى الشرق الأوسط ـ ولم يثبت شيء. وطالبت الصين باعتذار، وتعويض عن الخسائر التجارية، وضمان بعدم تكرار الحادث، لكنها لم تحصل على ذلك.

وفى الوقت نفسه، فإن الإدارة وهى تنتقد انتهاكات الصين لحقوق الإنسان وتفرض عقوبات على سلوكها فيما يتعلق بعدم الانتشار، كانت على ما يبدو تنظر للصين فى ضوء إيجابى لحد ما. واعترف كل من مجتمع الأعمال والمسئولين الأمريكيين بأن هناك اتجاهات تعمل فى الصين من صالح الولايات المتحدة أن تدعمها، خاصة بعد تجدد الإصلاح الاقتصادى والتجارى الذى قام به دنج هسياو بنج فى ١٩٩٢. فقد اعتبر الجميع أن قبول حكومة الصين للمشروع الخاص وروح تنظيم المشروعات، وتشجيع الاستثمار الأجنبى، وتطوير القانون التجارى، وزيادة حرية المواطنين فى التحرك، تؤدى فى النهاية إلى مجتمع أكثر تعددية ونظام حكم متعاون على الصعيد الدولى.

لقد تمثلت المهمة المضنية لأى إدارة فى وضع سياسة تحبط سعى الصين لتحقيق أهداف واتخاذ إجراءات معينة لا تحبها الولايات المتحدة، وفى الوقت نفسه تشجيع السلوك الذى يعتقد أنه يتسق مع مصالح الولايات المتحدة ومثلها. وكان ذلك يمثل تحديا خاصا بالنسبة لإدارة كلينتون، نظرا لتركيزها على السياسة المحلية، وإلهاء مشكلات دولية أصغر لها، مثل البوسنة وهاييتى والصومال، والافتقار أحيانا إلى الاتفاق بين المتحدثين الرسميين الرئيسيين باسم السياسة الخارجية للإدارة. وفى بداية عمل الإدارة، بدا أن هناك وضوحا بشأن أهداف العلاقات الأمريكية الصينية - تغيير سلوك الصين فى طائفة من المجالات، خاصة حقوق الإنسان - ولكن ليس بشأن الوسائل التى يتعين استخدامها لتحقيقها. ونزع الرئيس كلينتون فى البداية، مثلما لاحظنا، إلى عقاب الصين ودفعها للامتثال لقواعد السلوك الأمريكية الغامضة. وعندما لم ينجح ذلك، تم السعى لاستخدام نهج براجماتى بدرجة أكبر. وفى النهاية، اتفق الجميع على الاستخدام العام لمصطلح *الارتباط* ولكن لم يتفقوا على تعريف ما يعنيه المصطلح.(١٣)

ويمكن فهم واستخدام مصطلح *الارتباط* بعدة طرق، حسب سياق العلاقة التى يجرى وصفها. وفيما يتعلق بالصين، استخدمت إدارة كلينتون المصطلح بثلاث طرائق. ونجم هذا الخلط فى المفاهيم من حقيقة أن الكلمة نفسها تم الإفراط فى استخدامها من قبل تشكيلة متنوعة من صانعى السياسة ومحررى الخطب، وحددوا تعريفها بصورة سيئة. وقد أسهم هذا الغموض فى حدوث بلبلة محلية ودولية بشأن كل من معنى مصطلح الارتباط والسياسات والمواقف المختلفة التى قصد أن يصورها المصطلح.

فأولا، استخدمت إدارة كلينتون مصطلح *الارتباط*، بأوسع معانيه وأكثرها عمومية، ليدل على السياسة التى تعنى ضمنا المشاركة والتفاعل وليس العزلة. وكان المستهدف من هذه الصيغة أساسا الرأى العام المحلى الأمريكى. ويتضمن هذا الاستخدام الرغبة فى مواصلة المشاركة فى الشئون الدولية، وخاصة توفير القيادة الدولية، وليس التراجع عن تحمل

المسئوليات الدولية وإيلاء اعتبار أكبر للقضايا المحلية الأمريكية. وفى عالم ما بعد الحرب الباردة، ومع رئيس عرف بأنه أكثر اهتماما بالقضايا المحلية، شعرت إدارة كلينتون أنها ملزمة بالدفاع عن أعمالها فى هاييتى والصومال والبوسنة والشرق الأوسط، باعتبار أن ذلك يشكل الارتباط الإيجابى، ويتسق مع المصالح الأمريكية. وعبر وارين كريستوفر وزير الخارجية عن هذه الفلسفة فى سبتمبر ١٩٩٣، فى خطاب له فى جامعة كولومبيا: « لقد اختارت الولايات المتحدة الارتباط... يتعين علينا أن نرفض العزلة لأنها مقولة خطيرة... يجب أن نظل على ارتباط ليس بدافع الأثرة... ولكن لأن هناك مصالح أمريكية حقيقية ستقاسى إذا أغوتنا أسطورة العزلة ». [١٤]

وكانت الطريقة الثانية التى استخدمت بها إدارة كلينتون مصطلح الارتباط فيما يتعلق بالصين، هى الإعراب عن جدول أعمال استراتيجى يتضمن تقديم الحوافز وفرض العقوبات المدروسة بحرص للتأثير على سلوك بكين. وكان من المعتقد أن هذه الاستراتيجية بديل للوسائل المقصورة على الجزاء أو العقاب للتعامل مع النظم المتمردة أو المعادية. وكان النقيض البلاغى لذلك هو الاحتواء، وهو سياسة طبقت على الاتحاد السوفيتى والصين من الأربعينيات وحتى السبعينيات من القرن العشرين. وبهذا المعنى، فإن الارتباط يومئ ضمنا إلى الاستعداد لاستخدام الحوافز الإيجابية كوسيلة للإثابة على السلوك الطيب، وربط هذه الحوافز لدرجة ما بمجالات السلوك الأخرى. وفى خطاب لمستشار الأمن القومى أنطونى ليك، ألقاه بعد يوم من إلقاء كريستوفر لخطابه، بدا أنه يعكس هذا الفهم لمصطلح *الارتباط* الأكثر اتساما بالطابع الاستراتيجى لحد ما، وتناقض الموقف بشأن الصين الذى اتسمت به إدارة كلينتون منذ بدايتها. وقد دعا ليك إلى أن تتبع الولايات المتحدة « استراتيجية التوسيع – توسيع مجتمع ديمقراطيات السوق الحر فى العالم كله ».[١٥] بيد أن الصين لم تقع ضمن فئة محكمة، ولم يقدم وصف ليك لسياسة الإدارة تجاه الصين مزيدا من الوضوح. لم تُجمع الصين ضمن الدول « عنيفة رد الفعل » أو « المارقة » مثل إيران والعراق، كما لم تدرج ضمن الدول الديمقراطية الجديدة، مثل روسيا، ومن المؤكد أنها لم توضع بين الدول الودودة أو المتعاونة التى تعمل الولايات المتحدة معها جنبا إلى جنب فى سياق متعدد الأطراف لتحقيق أهداف مشتركة. وفى الدفاع عن الارتباط بهذا المعنى الاستراتيجى، أعلن ليك:

> إننا لا نستطيع أن نفرض الديمقراطية على نظم يبدو أنها اختارت التحرر، لكننا قد نستطيع أن نساعد فى توجيه مسيرة البعض منها نحو هذا الطريق، فى حين نفرض عقوبات تزيد من تكاليف القمع والسلوك العدوانى. ولهذه الجهود مغزى خاص بالنسبة لعلاقتنا مع الصين ... ومما يتفق مع مصلحة بلدينا على حد سواء أن تواصل الصين تحررها الاقتصادى مع احترام حقوق الإنسان الخاصة بشعبها والقواعد الدولية فيما يتعلق بمبيعات الأسلحة. وهذا هو السبب فى أننا قدمنا إلى الصين مزايا تجارية بشروط، وعاقبناها على صادراتها من القذائف، واقترحنا إنشاء إذاعة آسيا الحرة. إننا نسعى إلى علاقة أقوى مع الصين تعكس قيمنا ومصالحنا على حد سواء.[١٦]

وإجمالا، ركز موقف ليك بشأن الصين - على ما يبدو - على ما هو سلبى، ووضع عبء تحسين العلاقات على كاهل بكين. ولابد أن دعوته « لتوسيع » الديمقراطية فى كل أنحاء العالم قد أثارت القشعريرة فى أوصال بكين، ودعمت المنظور السلبى المتزايد للمتشددين فى النظام عن مستقبل العلاقات الثنائية. وكان المفهوم بوضوح أن التوسيع (*كودا*)، على خلاف الارتباط، يعنى النزعة التوسعية وأنه مرادف لها.

والطريقة الثالثة التى استخدم مصطلح *الارتباط* بها هو أنه يعنى الحوار العام بين مسئولين أمريكيين وصينيين على مستوى عال. وهذا الاستخدام للمصطلح لا يتميز كلية عن الاستخدام الثانى، فالأصل أن *الارتباط* فى الاستخدام الثانى، أو الاستراتيجى، كان من المعتقد أنه يشمل الحوار كحافز يقدم إلى الصينيين. بيد أنه مع تقدم العلاقات الأمريكية الصينية، انتهى هذا الحوار إلى أن يمثل الارتباط نفسه. إن بروز الحوار فى حد ذاته هو إلى حد كبير انعكاس لعدم الرضا الذى ثار داخل حكومة الولايات المتحدة - خاصة بين كبار المسئولين فى وزارتى الخارجية والدفاع - بشأن الاتجاه العام لسياسة الولايات المتحدة تجاه الصين، والتى اعتبروها تنحدر على نحو خطير. وكان هؤلاء المسئولون، والذين شملوا وينستون لورد مساعد وزير الخارجية لشئون آسيا والمحيط الهادئ، يعتقدون أن القيود المفروضة على الاتصالات عالية المستوى والحوار بين الولايات المتحدة والصين بعد تيانانمن تفرض على العلاقة عبئا عمليا وسيكولوجيا على حد سواء. إن الارتباط بكبار المسئولين عن السياسة فى الصين كان يعنى السعى إلى التواصل بصورة أكثر فاعلية معهم، وذلك للتشجيع على الوصول إلى فهم أفضل لسياسات ومواقف الولايات المتحدة. وكان دعاة هذا يعتقدون أن الاتصال المعزز سيمكن الولايات المتحدة من أن تمارس ضغطا أكثر فاعلية على بكين كى تعدل بعض سياساتها المثيرة للاضطرابات، خاصة فى مجال عدم الانتشار. ويمكن وصف نقيض مفهوم الارتباط هذا على أفضل وجه، باعتباره نوعا من الانعزال والنأى بالنفس، أو الإصابة بحالة من الفزع من الصينيين، مما حال دون عقد اجتماعات عالية المستوى منذ ١٩٨٩. وكان هذا المفهوم للارتباط يتضمن مقولة إن الروابط ينبغى ألا تقام بين المجالات المختلفة للقضايا (مثل حقوق الإنسان والتجارة). ذلك أن مجالات معينة للقضايا ينبغى التصدى لها بحكم جدارتها فى حد ذاتها، وينبغى ألا تعرقل المشكلات فى أحد المجالات تحقيق التقدم فى مجالات أخرى.

وهذا الاستخدام الثالث والنهائى *للارتباط* - باعتباره حوارا بين المسئولين فى الولايات المتحدة والصين - أصبح فى نهاية المطاف يعرف باسم *الارتباط الشامل*، وقد بدأ تطبيقه كسياسة فى سبتمبر - أكتوبر١٩٩٣. وكان لا يزال هناك خلط بشأن أهداف وحدود السياسة الجديدة، وكيف تتفق مع نهج الإدارة فى التوسيع الذى تم الإعراب عنه فى نفس الوقت. ورغم

إقرار هذه السياسة من لجنة من كبار المسئولين ذوى المستوى المرتفع فى اجتماع عقد فيما بين الوكالات فى سبتمبر، فإن تنفيذها لم يعلن على الملأ إلا فى نوفمبر عندما سافر مساعد وزير الدفاع تشارلس فريمان إلى بكين، محطما حظرا استمر أربع سنوات على زيارات العسكريين والمسئولين عن الدفاع من المستوى العالى للعواصم.(١٧) وقد أشاد فريمان ومسئولو الإدارة الآخرون بهذا النهج الجديد باعتباره وسيلة لتحسين الاتصالات مع الحكومة الصينية، وبصفة خاصة مع كبار مسئولى جيش التحرير الشعبى، بأمل أن تؤدى أكثر الاتصالات انتظاما إلى إزالة سوء الفهم والتمكين من وضع حلول أفضل لقضايا عدم الانتشار النووى.

كما كان القصد أيضا من تغيير السياسة تيسير اللقاء بين الرئيس كلينتون ورئيس الصين جيانج زيمن فى « قمة الزعماء » التى كان من المقرر عقدها فى أثناء الدورة الأولى الموسعة لمنتدى التعاون الاقتصادى لآسيا والمحيط الهادئ المزمع اجتماعه فى جزيرة بليك فى واشنطن، فى نوفمبر ١٩٩٣ .(١٨) وبالطبع كانت الصين تسعى منذ وقت طويل لعقد اجتماعات عالية المستوى، وذلك لكى تعبر بصورة رمزية عن خروجها من العزلة السياسية التى وقعت فيها منذ تيانانمن. بيد أن أعضاء الكونجرس، كانوا مصممين على ضمان ألا تنظر الصين إلى النهج الجديد باعتباره تخفيفا للضغط عليها. وقد قدمت النائبة نانسى بيلوسى من كاليفورنيا- وهى من أقوى منتقدى الصين فى الكونجرس - موافقتها المشروطة على هذا النهج قائلة « ليس هناك مشكلة طالما أننا سنواصل ممارسة الضغط على الصين كلما اقتضى الأمر ذلك ».(١٩)

ممارسة الارتباط : الفائزون والخاسرون

فى أعقاب اجتماع القمة الذى عقد فى جزيرة بليك، تزايدت بصورة حادة الزيارات على المستوى الوزارى إلى الصين فى ١٩٩٤، وقد بدأ زيارتها فى يناير كل من وزير الزراعة مايك اسبى ووزير الخزانة لويد بنتسن. وكانت ممارسة بنتسن للارتباط مثمرة تماما: فلم يحى فقط مشاورات اللجنة الاقتصادية المشتركة، بل وقع أيضا مذكرة تفاهم لتنفيذ اتفاق ثنائى بشأن منع تصدير المنتجات الصينية التى يتم صنعها بعمالة المسجونين إلى الولايات المتحدة. وفى ضوء أن هذا المجال كان من المجالات المطلوب تحقيق تقدم كبير كامل فيها من أجل منح الصين معاملة الدولة الأولى بالرعاية فى ١٩٩٤، فإن الصينيين أبدوا بوضوح موافقتهم على هذا النهج الجديد.

وكان لدى الصين مبرر للرضا عن هذا النهج. فقد أبعد واشنطن عن السياسة التى تستند إلى العقوبات، وجاء بكبار المسئولين الأمريكيين إلى بكين بطريقة ساعدت على استعادة مشروعية ومكانة النظام اللتين كانتا لا تزالان تترنحان، ووفر فرصة لإثارة وكالات الحكومة

الأمريكية ضد بعضها البعض. وبمجرد أن قرر الرئيس كلينتون أن يلغى الربط بين حقوق الإنسان ووضع الصين كدولة أولى بالرعاية فى المجال التجارى فى مايو ١٩٩٤، تحسن موقف الصين بدرجة أكبر، حيث أصبح من الواضح حينذاك أن الولايات المتحدة لم تكن مستعدة لاستخدام العقوبات التى تدمر قطاعات مهمة من الاقتصاد الأمريكى. وكان الاستقبال الحار الذى قوبل به وزير التجارة براون من قبل المسئولين الصينيين فى أغسطس ١٩٩٤، مكافأة من أجل ضغط دوائر الأعمال على البيت الأبيض لتزويد الصين بوضع الدولة الأولى بالرعاية فى المجال التجارى، واستجابة للرغبة التى أعرب عنها براون لبناء علاقات صحية بدرجة أكبر مع الصين من خلال « الدبلوماسية التجارية ».

بيد أن خبرة وزارة الخارجية كانت أكثر اختلاطا بطريقة ما، حيث كان التعامل بين وزارة الخارجية والمسئولين الصينيين يمثل نكسة للارتباط. وعلى الرغم من أن وارين كريستوفر وزير الخارجية التقى بوزير خارجية الصين كيان كيشن فى عدة مناسبات، فإن زيارة كريستوفر الأولى إلى الصين فى مارس ١٩٩٤ - قبل شهور من فصل حقوق الإنسان عن وضع الدولة الأولى بالرعاية فى المجال التجارى الممنوح للصين - كانت بمثابة هزيمة كاملة. فقد سيطرت على جدول أعمال كريستوفر مطالب بتحقيق التقدم بشأن معايير حقوق الإنسان التى أرساها الأمر التنفيذى الصادر فى مايو١٩٩٣، والذى كان رد الصينيين عليها سلبيا. واتساقا مع هذه السياسة، أدلى كريستوفر بعدة بيانات علنية أشار فيها إلى أن حصول الصين على وضع الدولة الأولى بالرعاية معرض للخطر ما لم يبادر الصينيون بعلاج الشواغل بشأن حقوق الإنسان السائدة فى الولايات المتحدة. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه قبل ذلك بشهر واحد فقط، أصدرت وزارة الخارجية تقريرها السنوى بشأن ممارسات الصين فى مجال حقوق الإنسان، والذى كان ينتقد بكين بقسوة. وظل الشاغل الرئيسى الآخر لوزارة الخارجية، وهو عدم الانتشار النووى، محل نزاع حاد، حيث رفضت الصين مناقشة القضية حتى ترفع الولايات المتحدة العقوبات المتعلقة « بنظام الحد من تكنولوجيا القذائف »، التى فرضتها على الصين فى أغسطس ١٩٩٣.

وتفاقم التشوش الذى أحاط بزيارة كريستوفر من جراء قيام السلطات فى بكين بالقبض على عدد كبير من كبار المنشقين قبل وصوله مباشرة. وربما أثار هذا العمل وتسبب فيه الخوف من أن يحاول كريستوفر لقاء المنشقين - سواء علنا أو سرا - مثلما فعل مساعد وزير الخارجية جون شاتوك فى فبراير ١٩٩٤. وقد تزايد ضغط الرأى العام على كريستوفر لدفعه لإلغاء زيارته احتجاجا على الاعتقالات. وعلى الرغم من أنه أكمل رحلته، فإن المحادثات التى أجراها كانت رسمية بصورة باردة، ولم تسهم فى حدوث تحسن شامل فى العلاقات. فقد رفض كريستوفر نفسه حضور عدد من الاحتفالات من النوع الذى تعتبره الصين جزءا مهما

من الارتباط. وربما كان هذا الرفض أكثر إيلاما مما قصد به - حيث إن رحلة كريستوفر تمت خلال الاجتماع الموسع لمؤتمر الشعب الوطنى الصينى الذى تعد فيه اعتبارات الاحترام وحفظ ماء الوجه مسألة حساسة بوجه خاص. ولم تحقق الرحلة تقدما كبيرا فى تغيير نهج الصين تجاه قضايا حقوق الإنسان. وعلى الرغم من أن كريستوفر حقق بعض التقدم بشأن شروط الرئيس الخاصة بحقوق الإنسان فيما يتعلق بتقديم وضع الدولة الأولى بالرعاية، فإن هذا التقدم لم يكن بأى حال قريبا من الكفاية.

وأثبت لقاء واشنطن بين كريستوفر وكيان فى أكتوبر ١٩٩٤، بعد عدة شهور من عدم ربط حقوق الإنسان بالوضع التجارى، أنه أكثر نجاحا إلى حد ما. ففى ذلك الوقت، كان للولايات المتحدة جدول أعمال واضح: تحسين قبول الصين لأحكام « نظام الحد من تكنولوجيا القذائف »، فيما يتعلق بصادراتها من القذائف. وكان لديها حافز تقدمه، ألا وهو رفع العقوبات التى فرضت عام ١٩٩٣. بسبب نقل التكنولوجيا المتعلقة بالقذائف م-١١ إلى باكستان، وتخفيف القيود على إطلاق الأقمار الصناعية التجارية الأمريكية على متن الصواريخ الحاملة الصينية. وتوفرت لها إمكانية لعقد اجتماع آخر بين كلينتون وجيانج فى منتدى « ابيك »، باعتباره حافزا آخر لتعاون الصين. ورغم أن الصين استمرت ترفض رسميا أن تنضم إلى الأعضاء الثلاثة والعشرين فى معاهدة « نظام الحد من تكنولوجيا القذائف »، فقد وعدت بحظر مبيعات أو نقل القذائف التى تتجاوز محددات المعاهدة (مدى ٣٠٠ كم، حمولة ٥٠٠ كجم).[٢٠]

ومن أهم الأمثلة الناجحة للارتباط الفعال لحل مشكلات محددة، تجربة مكتب ممثل الولايات المتحدة التجارى فى حل المنازعات الخطيرة بشأن القرصنة غير المشروعة للصين على الملكية الفكرية الأمريكية.[٢١] وفى مقدمتها، جهود الولايات المتحدة لإجبار الصين على التصدى لشواغلها بشأن حقوق الملكية الفكرية التى يمكن استخدامها كدراسة حالة للعقوبات التى تجدى. ذلك أن القرصنة غير القانونية على حقوق التأليف الموسيقى والأفلام والبرامج الجاهزة للكمبيوتر من قبل الجناة الصينيين، مقترنا بتراخى السلطات الصينية فى تنفيذ قوانينها ولوائحها الخاصة، جعل الصناعة الأمريكية تخسر ما يقدر بثمانمائة مليون دولار فى ١٩٩٣ .[٢٢] وبعد مفاوضات مطولة وجهود كبيرة لجعل السلطات الصينية تحل المشكلة، هدد مكتب الممثل التجارى، بموجب السلطات القانونية للقسم ٣٠١ من قانون التجارة الصادر فى ١٩٧٤ ومرسوم التجارة الشامل الصادر فى ١٩٨٨، بفرض رسوم جمركية قيمتها ١٠٠ ٪ على طائفة محددة من الواردات الصينية إلى الولايات المتحدة. وفى كل مرة كانت الحكومة الصينية تتراجع، وتجرى تغييرات كبيرة فى كل من نظمها السياسية والتجارية لتلبية مطالب الولايات المتحدة.

بيد أنه يمكن على نحو أفضل فهم العملية التى استطاع بها موظفو مكتب الممثل التجارى

توعية وإقناع ومساعدة المسئولين الصينيين - من مفتشى الجمارك إلى القضاة - لإحداث تغييرات مهمة فى الممارسات التجارية للصين وفى نظامها القانونى وفى هيكل المسئولية السياسية، فى سياق الارتباط وليس العقوبات. وبدون هذه الجهود، لم يكن من المرجح أن تحقق العقوبات (أو التهديد بالعقوبات، حيث إنها لم تفرض أبدا من الناحية العملية)، مثل هذه النتائج الإيجابية. ورغم أن جهود مكتب الممثل التجارى كانت تستهلك كثيرا من الوقت وتثير التوتر، فقد بينت أن الارتباط الذى يتم تخطيطه بحرص وتنفيذه بحنكة يمكن أن يحقق تغييرا كبيرا فى سلوك الصين، حتى داخل حدودها.[٢٣]

من الارتباط إلى إدارة الشراكة الاستراتيجية

على الرغم من تحقيق نجاحات وإحباطات فى جهود الولايات المتحدة لإشراك القادة الصينيين فى حل المشكلات من خلال الحوار والتعاون، فإن العلاقة ككل استمرت تتهاوى خلال ١٩٩٦. واستمر النقاد فى الولايات المتحدة يبالغون فى المثالب فى مجالات القضايا الأساسية التى بالغت فيها الولايات المتحدة فى طلباتها - خاصة فيما يتعلق بحقوق الإنسان وعدم الانتشار - وحققت فيها أقل النتائج. ومع تزايد صخب الانقسامات بين الحزبين داخل الكونجرس، وبين أعضاء الكونجرس الجمهوريين والفرع التنفيذى الديمقراطى بعد انتخابات ١٩٩٦، أصبحت السياسة المتبعة تجاه الصين موضع جدل أكثر حدة.

بيد أنه من زاوية العلاقات الثنائية، كانت المشكلة الرئيسية، التى أرهقت كل إدارة منذ إدارة نيكسون، هى تايوان. وفى حين أنه يخرج عن نطاق هذا الفصل وضع تفصيل لتاريخ قضية تايوان أو تقديم تطوراتها بطريقة شاملة، فإنه يكفى القول بأنه من منظور بكين، فإن معالجة وضع تايوان وعلاقتها مع الصين هما الشرط الأساسى لقيام علاقات صحية بين الولايات المتحدة والصين. وفى منتصف ١٩٩٥، بدأت استراتيجية الارتباط الشاملة لإدارة كلينتون مع الصين تظهر بعض النتائج الإيجابية، خاصة فيما يتعلق بحقوق الملكية الفكرية والقضايا التجارية الأخرى، وبدت العلاقة بشكل عام فى ازدهار. بيد أن قرار الرئيس كلينتون فى مايو١٩٩٥ والذى اتخذ تحت ضغط شديد من الكونجرس، والذى يقضى بالسماح لرئيس تايوان « لى تنج هوى »، بزيارة جامعة كورنل للحصول على درجة شرفية (والواقع تدعيم حملة « لى » لانتخابات الرئاسة) دفع العلاقات الصينية الأمريكية إلى انهيار حاد آخر.

وكان رد فعل الصين إزاء زيارة « لى » متطرفا، ولكنه أوضح بجلاء الحساسية الداخلية للقضية فى بكين. وبعد تحذير استمر شهورا من العواقب الخطيرة للسماح « للى » بأن يجرى زيارته وبعد أن طمأنها وزير الخارجية كريستوفر بأن هذه الزيارة ستتسق مع العلاقات « غير

الرسمية » بين تايوان والولايات المتحدة، آمن قادة بكين بوضوح بأنه ليس لديهم بديل سوى اتخاذ خطوات جدية للرد على ذلك. وبداية من منتصف شهر يونيو، قطعت بكين كل حوار ثنائى مع واشنطن، وسحبت سفيرها، وبدأت سلسلة من التدريبات العسكرية بما فى ذلك إطلاق الصواريخ فى مضيق تايوان، الأمر الذى استدعى فى نهاية الأمر رد فعل عسكرى من الولايات المتحدة. ومن الترميم البطىء للعلاقات والارتباط، تدهورت العلاقات فجأة وتحولت إلى أزمة ومواجهة.

والمثير للاهتمام أن الارتباط الذى قامت به الإدارة باعتباره نهجا للحوار، ساعد على الخروج بالعلاقة من حالة الركود ودفع بها إلى مرحلة أكثر إثمارا. وفى يناير ١٩٩٦، وكجزء من مراجعة السياسة تجاه الصين (التى شارك فيها المؤلف)، تقرر أن الأمر يقتضى جهودا لإدارة العلاقات الثنائية على نحو أفضل، وتوقع المشكلات مسبقا، والبحث عن حلول مقدما قبل أن تحتل عناوين الصحف. وكان القيام بذلك يتطلب عملية اتصال أكثر استمرارا وتفصيلا على مستوى عال لتفادى سوء الفهم وسوء التقدير على كلا الجانبين.

واختار ليك مستشار الأمن القومى أن يلعب دورا أكثر نشاطا فى هذه العملية مما فعله فى الماضى. ودعا ليك نائب وزير الخارجية ورئيس مكتب الشئون الخارجية فى مجلس الدولة، ليو هواكيو (وهو أقرب نظير لليك) لاجتماع يعقد بعيدا عن الأنظار فى ريف فرجينيا فى ٨ من مارس ١٩٩٦ لإجراء مناقشة عميقة (اتضح أنها استغرقت نحو سبع ساعات) لكامل نطاق القضايا المثارة فى العلاقات الأمريكية الصينية. وإذ جرت المفاوضات بينما كانت الصين تطلق قذائف م-٩ فى خليج تايوان، فقد سيطرت قضية تايوان على المناقشات، لكن أثيرت فيها قضايا أخرى أيضا تشمل التجارة وحقوق الملكية الفكرية، وحقوق الإنسان، وعدم الانتشار النووى، وكوريا. وكان نهج ليك هو تحديد الأهداف الاستراتيجية للولايات المتحدة فى منطقة آسيا والمحيط الهادئ، والتأكد من أن الصين فهمت ما تخطط الولايات المتحدة لفعله والسبب فى هذا، وأوضح ما تريد الولايات المتحدة من الصين أن تفعله، واستمع باهتمام للعرض المقابل من الصين.[٢٤] وعلى الرغم من أن أزمة مضايق تايوان قد تفاقمت عمليا فى أعقاب الاجتماع، مع إرسال الولايات المتحدة لمجموعة قتالية تضم حاملتى طائرات إلى المنطقة المجاورة، فإن لقاء ليك - ليو أرسى سابقة، ووفر سياقا أكبر لإدارة العلاقات بطريقة مشتركة، ونقطة اتصال لكبار صانعى السياسة المتبعة تجاه الصين. ومكنت هذه التطورات من التغلب بسهولة على أزمة تايوان، وبقدر أقل من الكراهية المتبادلة مما كان يمكن أن يحدث بغير هذا.

ففى رحلة للمتابعة إلى بكين فى يوليو ١٩٩٦، اتخذ ليك خطوة لمحاولة وضع العلاقة الثنائية فى إطار استراتيجى. وعلى الرغم من أن وصفه الشخصى لعرضه باعتباره مجرد « طرقة استراتيجية خفيفة »[٢٥] يشير إلى أنه لم يأخذ كل هذا بصورة جدية منذ البداية، فإن

ليك طور أفكاره بصورة حريصة ومتسقة. وفى خطوط عريضة رسم صورة المشهد العالمى الذى تعمل فيه الدول العظمى الراسخة معا بصورة تعاونية (وليس بصورة تنافسية، كما تنطوى عليه النظرية الصينية الحالية عن العالم متعدد الأقطاب) لمد نطاق السلام والتنمية الاقتصادية فى كل أنحاء العالم، وأوضح أن للصين دورا أساسيا تلعبه باعتبارها من القوى العالمية. كما نقل للمرة الأولى إلى الصين رغبة الرئيس فى تبادل الزيارات الرسمية مع الرئيس الصينى جيانج زيمن.[٢٦] وفى أعقاب زيارة ليك، وخاصة فى الولاية الثانية لكلينتون، عندما حل صامويل بيرجر محل ليك باعتباره مستشار الأمن القومى، بدأ مسئولو الإدارة يبررون الارتباط بعبارات مختلفة لحد ما - باعتباره عملية « إدماج » الصين فى المجتمع الدولى حتى تحترم طوعا القواعد الدولية فى عدم الانتشار والتجارة وحقوق الإنسان وحماية البيئة، وتسهم فى تطورها.[٢٧]

وأوضح تبادل عقد مؤتمرات القمة - زيارة جيانج إلى الولايات المتحدة فى أكتوبر ١٩٩٧ ورحلة كلينتون إلى الصين فى يونيو - يوليو ١٩٩٨- أن العلاقات الثنائية حققت نجاحا مذهلا، وأن نوعا جديدا من التعاون قد تم الوصول إليه. وأوضحت الإدارة أنها أبرمت اتفاقات مهمة حول عدم الانتشار النووى (وقعت الصين على معاهدة حظر التجارب الشامل، وأوقفت تقديم المساعدة إلى البرنامج النووى الإيرانى، وشددت رقابتها على صادرات المواد المتصلة بالأسلحة النووية فى ١٩٩٧)، وحقوق الإنسان (وقعت الصين اتفاقيتين للأمم المتحدة بشأن حقوق الإنسان، وأطلقت سراح عدة سجناء سياسيين من ذوى المكانة العالية بمن فيهم واى جنجشنج فى ١٩٩٧ ووانج دان فى ١٩٩٨)، وغيرهما من القضايا. ووصل الرئيسان إلى مثل هذا المستوى من ارتياح كل منهما إلى الآخر إلى الحد الذى جعلهما ينغمسان فى مناقشات مفعمة بالحيوية فى التلفزيون القومى لكل منهما حول القضايا الخلافية. واتفقا علنا على وصف العلاقات الأمريكية الصينية بأنها تتحرك نحو « شراكة استراتيجية بناءة » فى القرن الحادى والعشرين.

بيد أنه للمفارقة، فإن العلاقة الثنائية لا تزال فى حالة هشة للغاية. ففى الولايات المتحدة وصل دعم سياسة الإدارة تجاه الصين إلى أدنى مستوى له فى جميع الأوقات فى ١٩٩٩، بعد تحريات مطولة قام بها الكونجرس حول المساهمات غير القانونية فى حملة الرئاسة التى زعموا أن الصين قدمتها إلى اللجنة القومية الديمقراطية، وأنشطة التجسس الناجحة التى قامت بها الصين ضد معامل البحوث النووية الأمريكية. وأثارت التقارير الواردة عن توسيع نشر القذائف الصاروخية الصينية فى مواجهة تايوان الدعوة إلى تعاون دفاعى أكثر نشاطا بين تايوان والولايات المتحدة، بما فى ذلك إمكان التطوير المشترك لنظم الدفاع بالقذائف الباليستية. وجدد الهجوم على النشطاء الديمقراطيين فى أواخر ١٩٩٨ الدعوة إلى اتباع نهج

أكثر تشددا بشأن حقوق الإنسان، فى حين ذكر منتقدو العلاقات التجارية مع الصين أن هناك فائضا مقداره ٦٠ مليار دولار فى ١٩٩٨، واعتبروه سببا يبرر إعادة تقييم العلاقة بأكملها. ولاحظ معلقون عديدون أن الصين والولايات المتحدة ليستا شريكين استراتيجيين، بل خصمين استراتيجيين. ومضى آخرون إلى أبعد من ذلك، متهمين إدارة كلينتون بتملق العدو على حساب المبادئ، والتزلف إليه والخيانة.(٢٨)

وفى الصين، خابت الآمال بالمثل فى تحقيق تحول كبير فى العلاقة. وترك عدم استعداد الرئيس كلينتون - من الواضح أن ذلك كان لأسباب سياسية محلية - لقبول تقديم تنازلات ضخمة للصين فيما يتعلق بقضايا الوصول إلى الأسواق والموافقة على انضمامها إلى منظمة التجارة العالمية خلال زيارة رئيس الوزراء شو رونجى فى إبريل ١٩٩٩ إلى واشنطن، ترك شو والمصلحين الاقتصاديين الآخرين فى حالة غضب وعرضهم للانتقاد فى الداخل. بيد أن الحادث الذى سبب أكبر صدمة لبكين كان هو القصف غير المقصود الذى قامت به قوات الولايات المتحدة والناتو التى كانت تهاجم صربيا، للسفارة الصينية فى بلجراد فى ٧ من مايو ١٩٩٩، والذى أدى إلى مقتل ثلاثة صحفيين صينيين وجرح عشرين من العاملين بالسفارة. وردت الصين بموجة عارمة من الغضب والعداء للأمريكيين واحتجاجات نظمتها الحكومة استمرت أسبوعا أمام السفارة والقنصليات الأمريكية فى الصين، مما ألحق أضرارا مادية بالممتلكات. وأدانت وسائل الإعلام الصينية « الهيمنة » الأمريكية والإمبريالية الثقافية والعنصرية والتحيز ضد الصين. ومثلما حدث فى المنازعات الحاسمة السابقة، تم إيقاف حوارات مختلفة بصورة مؤقتة. ومثلما حدث فى الولايات المتحدة بعد تيانانمن، بدأ كبار القادة السياسيين وصانعو الرأى العام والمواطنون العاديون يتساءلون عن السبب فى سعى الصين إلى الصداقة مع الولايات المتحدة أو إقامة شراكة استراتيجية معها.

بيد أنه على الرغم من فرط الكراهية والشك على كلا الجانبين، فإن العلاقات الأمريكية الصينية أبدت مؤخرا مرونة من جديد. فمنذ توقيع اتفاقية فى نوفمبر ١٩٩٩ تسهل دخول الصين إلى منظمة التجارة العالمية، لاحظ بعض المراقبين دفئا تدريجيا فى العلاقات بين أمريكا والصين. وفى حين يعد هذا تطورا يحظى بالترحيب، فإن السنة القادمة - مع انتخابات الرئاسة الأمريكية، والاحتكاك الجارى بين الصين وتايوان، واحتمال تبنى الولايات المتحدة لسياسة الدفاع الصاروخى، سوف تستمر فى طرح تحديات للعلاقة.

ملاحظات واستنتاجات

توضح التحولات والتقلبات فى السياسة الأمريكية الخاصة بالارتباط مع الصين وجود عدة مشكلات ودروس. أولها أنه من الضرورى توفير وضوح أكبر وجوهرى فيما يتعلق بالمفاهيم

بالنسبة لاستخدام تعبير *الارتباط*. فقد أصبح التعبير مهترئا إلى حد أنه ليس هناك اتفاق كبير حول ما يعنيه حقا. وفى فترة أحدث، أصبح رمزا لسخط الجمهوريين فيما يتعلق بكل من مضمون وسلوك سياسة إدارة كلينتون تجاه الصين.

وبالمثل فإن الارتباط فى الاستخدام الثانى للمصطلح والذى سبق إيضاحه فى هذا الفصل - وهو اعتباره استراتيجية كبرى لإدارة علاقة استراتيجية من خلال التقديم الصريح للحوافز والتهديد بالعقوبات - لم يكن ناجحا بشكل خاص باعتباره استراتيجية لتغيير السلوك السياسى الداخلى لحكومة الصين، على الأقل بطرق ليست واضحة للنقاد فى الولايات المتحدة. لقد فشلت الجهود المبذولة للربط بين منح وضع الدولة الأولى بالرعاية فى مجال التجارة وبين حقوق الإنسان فى الصين بصورة مؤسفة، ولم تؤد إلا إلى تراجع مثير للشفقة من جانب إدارة كلينتون وإثارة قدر كبير من النقد الداخلى فى الولايات المتحدة. فقد ركز تاريخ الصين الحديث بعدة طرق على التعافى من التدخل الخارجى فى الشئون الداخلية، وعلى منعه. والربط الذى يسعى إلى فرض تغيير فى إدارة الصين لأمنها الداخلى يلقى استياء ومقاومة. وحتى لو لم يكن هذا هو الحال، فإن ربط قضية أو أخرى بالتقدم فى مجال آخر يعرض العلاقة كلها للخطر.

ولم يؤد هذا الشكل من الارتباط الاستراتيجى إلى دفع الصين لاتباع سياسات جديدة بشأن القضايا الدولية، أساسا بسبب أنه لم تكن هناك سوى حوافز قليلة تستطيع الولايات المتحدة تقديمها إلى الصين ولا تتوافر لها. وعلى الرغم من أن الصين كانت تشتكى عادة من أن الولايات المتحدة كانت تسعى إلى عزلها واحتوائها، فإن الصين عضو فى عدد جيد من هيئات المجتمع الدولى. وستوسع أو تقلص تفاعلها مع المجتمع الدولى، أو تسهم أو تقلل من توافق الآراء بشأن القواعد الدولية مثلما تراه قيادتها مناسبا، ولن يتم ذلك استجابة للحوافز الأمريكية.

إن الصين أشد ضخامة و تعقيدا وترابطا مع الولايات المتحدة من أن تستطيع واشنطن أن تحاول التلاعب بكامل العلاقة معها تحقيقا لهدف استراتيجى أو اقتصادى أو غيره. ومما يعقد أى جهد كهذا حقيقة أن إنشاء شبكة من العلاقات المتداخلة بين الصين والولايات المتحدة له مثالبه مثلما له مغانمه. ففى حين أن مثل هذه الشبكة قد تدفع الصين إلى تغيير سلوكها فى جبهة ما، فإنها ستقيد الولايات المتحدة وتعرقل مرونة السياسة الأمريكية بطريقة مماثلة. ولا يحتاج المرء إلا إلى ملاحظة الاقتراع المعتاد السنوى فى الكونجرس بشأن العلاقات التجارية العادية مع الصين (الدولة الأولى بالرعاية من قبل)، ليرى أن عملية شبكة الربط تعمل فى الاتجاه العكسى. إن المراوضة الكثيفة للكونجرس وللفرع التنفيذى التى تتصاعد كل عام عن طريق منظمات الأعمال المنظمة جيدا والممولة جيدا، توضح أن الارتباط يخلق حالة تبعية عكسية، ويجعل قلب اتجاه السياسة الأمريكية اقتراحا مكلفا.

وأخيرا، فإن حكومة الولايات المتحدة (بما فى ذلك كل من الفرعين التنفيذى والتشريعى) جد مرهقة بالمسئوليات، ومجزأة ومختلفة بما لا يمكنها من تنفيذ ذلك النوع من الانضباط الصارم الذى تقتضيه الإدارة الحريصة لعملية الارتباط الاستراتيجى. وبصفة خاصة عندما يسيطر حزبان مختلفان على الرئاسة والكونجرس، تصبح إدارة عملية العلاقات الخارجية التى لا تتضمن أمورا عاجلة تتعلق بالأمن القومى صعبة بصورة غير عادية.

وعلى النقيض من ذلك، فإن الارتباط بالمعنى الثالث وهو الحوار باعتباره عملية اتصال وإدارة العلاقات أو وسيلة لتحقيق غاية، لا ينبغى الحفاظ عليه فقط بل ينبغى أيضا تدعيمه وتثبيته. والارتباط بهذا المعنى الأشد تواضعا للكلمة أمر لا غنى عنه لتحقيق أى أهداف للسياسة الخارجية الأمريكية تجاه الصين، ويمكن إذا ما فهم بوضوح ونفذ بفاعلية، أن يحقق نتائج كبيرة فى تغيير السلوك الصينى. ولا يجب اعتباره بديلا للعقوبات. ولا يجب اعتباره أنه يعتمد أساسا على الحوافز (أو التسمية التى ابتذل استعمالها وهى « الجزرة ») بدلا من الحوافز السلبية (« العصا »). إن الارتباط الناجح لا يستبعد بالضرورة استخدام العقوبات والتهديد بذلك.

وهذا النوع الواقعى من الارتباط يتضمن تحديدا حريصا لأهداف الولايات المتحدة، وتطوير أكثر الوسائل فاعلية وملائمة لإنجازها، والعمل بصورة مكثفة مع الحكومة القائمة للدولة المستهدفة على تحقيق تقدم نحو هذه الأهداف. ويقتضى هذا تطوير فهم عميق للسياق السياسى الداخلى فى البلد المستهدف، والعمل مع البيروقراطية الحكومية والنظام القانونى والصحافة فى البلد المستهدف لبناء المساندة لمواقف الولايات المتحدة. وهو يتطلب صبرا ومثابرة - حيث إن النتائج السريعة غير محتملة الحدوث - واعترافا بالظروف التى يكون فيها التوصل إلى حل وسط أمرا ملائما. ومن الواضح أن مثل هذا الارتباط لن ينجح فى كل الأحوال، وينبغى أن يكون هناك تحديد واضح لأهداف السياسة التى لا يمكن تحقيقها عن طريق نهج الارتباط. إن مغانم ومغارم هذا الشكل من الارتباط ينبغى فهمها قبل الشروع فى العملية. والأمر الأكثر جدارة بالملاحظة، أن الارتباط الناجح يتضمن :

- *عملية تقتضى عملا كثيفا*. فالارتباط مع الصين يتطلب من المفاوضين الأمريكيين أن يعملوا بجد بصورة بالغة بالتعاون مع السلطات الصينية لتحقيق التغيرات. وفى بعض المناسبات، ينبغى السعى لدى بيروقراطيات مختلفة التماسا للمساعدة فى دعم الموقف الأمريكى.

- *العطاء والأخذ*. ينبغى على المفاوضين الأمريكيين ألا يكتفوا بطرح المطالب على مائدة المفاوضات. ويتوقع المسئولون الصينيون أن يتفاوضوا، وينبغى أن يروا منفعة ملموسة للصين قبل أن يغيروا سياساتهم. « إن الاندماج فى المجتمع الدولى » فى صورته المجردة ليس حافزا.

- *إبداء الاحترام*. يتطلب الارتباط رغبة فى معاملة الآخرين باحترام، حتى لو لم يستحقوه فى

بعض الأحيان. إن القادة الصينيين يولون أهمية كبيرة للإجراءات الرمزية، ويرقبون بحرص درجة الاحترام التى تعامل بها البلدان الأجنبية الصين والقادة أنفسهم بكرامة وتقدير. وفى ضوء تاريخ الصين من الاستعباد للقوة الأجنبية فى القرنين الماضيين، وأهمية الكرامة فى الثقافة الصينية، فإن لهذا العامل أهميته الكبيرة. وينبغى للمفاوضين الأمريكيين أن يضعوا فى أذهانهم أنه فى بعض الأحيان يكون شكل الاتصال مع الصين فى مثل أهمية جوهره، وربما أكثر أهمية منه.

– *إشراك القيادة*. سواء كانت القضية المثارة هى حقوق الملكية الفكرية، أو مبيعات المعدات النووية، أو اتفاقيات حقوق الإنسان، أو بروتوكولات منظمة التجارة العالمية، فإن كبار القادة الصينيين، بمن فيهم الرئيس جيانج زيمن ورئيس الوزراء شو رونجى، لابد من إشراكهم فى عملية اتخاذ القرارات فى مرحلة ما. إن الارتباط الشخصى بهم من قبل نظرائهم الأمريكيين عنصر مهم فى إكمال هذه العملية.

– تحديد *أهداف واضحة*. يتطلب الأمر أن يكفل المفاوضون الأمريكيون فهم المسئولين الصينيين لما تريده الولايات المتحدة. وينبغى أن تكون المطالب محددة ومركزة وقابلة للإنجاز ومتسقة. وينبغى تجنب « تحريك مكان الأهداف »، خاصة فى المراحل الأخيرة من المفاوضات.

– *الحفاظ على التأييد الداخلى*. إن إيصال أهداف الولايات المتحدة ونهجها بشأن قضايا محددة إلى أعضاء الكونجرس والمنظمات غير الحكومية، والمجموعات الصناعية، وغيرها من الدوائر يمكن أن يكون له تأثير إيجابى على نتيجة المفاوضات الطويلة مع الصين؛ ويمكن أن يوفر ليس فقط التأييد السياسى، ولكن أيضا المعلومات والاتصالات من خلال قنواتها.

– *الإبقاء على أدوات السياسة البديلة فى المتناول*. لا ينبغى جعل الارتباط مرادفا للياقة. فالعقوبات والحوافز السلبية الأخرى ستكون ضرورية فى التعامل مع الصينيين. وينبغى ألا يكون هناك أى وهم عن الصداقة أو الشراكة عندما تكون المصالح المهمة هى المحك. فقد ثبت أن العقوبات فعالة فى بعض المواقف عندما تستخدم باقتصاد وبحرص.

وليس هناك إجمالا أى بدائل حقيقية لسياسة الارتباط ـ على الأقل بمعنى الحفاظ على الحوار مع الصين. إن اقتصادها أكبر من أن يتعرض للمعاناة من العقوبات الاقتصادية أو الحظر التجارى، ما لم تكن الولايات المتحدة مستعدة لإلحاق دمار كبير باقتصادها واقتصادات البلدان الآسيوية الأخرى فى هذه العملية. كما أن القوة العسكرية للصين، وإن لم تضاهئ القوات المسلحة للولايات المتحدة، لن يروعها التهديد. كما أن نظامها السياسى، وإن لم يكن محبوبا ويعتمد بصورة مفرطة على القمع، لا يبدو أنه معرض لخطر الانهيار.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن الاتهامات بأن الارتباط فشل هى انعكاس للسياسات الأمريكية المحلية أكثر منها تقييما دقيقا لسجل سياسة واشنطن تجاه الصين. وفى حين أنه لا تزال هناك مشكلات كثيرة يتعين حلها، فإن التغيرات التى حدثت فى الصين ـ من تحقيق الازدهار

الاقتصادى وفتح الأسواق، إلى الانتخابات القروية وتزايد المنظمات غير الحكومية، إلى النمو المتفجر للاتصالات السلكية واللاسلكية المحمولة والإنترنت - ترتبط بصورة لا انفصام لها بسياسة الارتباط الأمريكية. ولا يمكن تنحية الارتباط جانبا بدون تقييم حريص لسجله الكامل وبدون تقييم متوازن لآفاق النهج البديلة.

هوامش

١- Dianne E. Rennack, "China: U.S. Economic Sanctions,"Report 96-272F (Congressional Research Service, October 1, 1997), p. 1; see also Kerry Dumbaugh, "China: Current U.S. Sanctions," Report 94-92 F (Congressional Research Service, April 14, 1995), P. 1.

٢- Rennack, "China," pp. 8-9.

٣- انظر George Bush and Brent Scowcroft, *A World Transformed* (Alfred A. Knopf,1998), pp. 89, 105-11, 159.

٤- Thomas Lippman, "U.S. Gives China Renewal of Favored Status in Trade," *Washington Post*, May 29, 1993, p. A21.

٥- على الرغم من أن الصين ليست عضوا فى «نظام الحد من تكنولوجيا القذائف»، فقد وافقت على ألا تبيع القذائف التى تتجاوز مبادئ النظام التوجيهية.

٦- انظر Robert S. Ross, "China," in Richard N. Haass, ed., *Economic Sanctions and American Diplomacy* (New York: Council on Foreign Relations, 1998), pp. 10-34.

٧- المرجع المذكور، ص ٢٨-٢٩.

٨- المرجع المذكور، ص ٩-٣٠ .

٩- المرجع المذكور، ص ٢١.

١٠- لقد نقل عن هارى هاردنج الذى كان حينئذ خبيرا فى شئون الصين فى مؤسسة بروكنجز، قوله: «إن ما خلص إليه الصينيون فى الأساس هو أنهم سيحتفظون بوضع الدولة الأولى بالرعاية إلا إذا ارتكبوا عملا طائشا أو استفزازيا»، وقد ورد ذلك فى Lena H. Sun, "U.S. Warns China That Renewal of Trade Status Depends on Several Conditions," *Washington Post,* May 13,1993, p. A19; Lena H. Sun, "China Protests Trade Decision, Issues Warning," *Washington Post,* May 29, 1993, p. A21.

١١- فى يوليو ١٩٩٣، اصدر مجلس النواب قرارا بهذا الصدد بموافقة ٢٨٧ ضد ٩٩.

١٢- رغم أن نظام الحد من تكنولوجيا القذائف لا يصرح بالعقوبات، فإن قانون الولايات المتحدة يفعل ذلك. وفى ١٩٩٣، استخدمت إدارة كلينتون القسم ٧٣ (أ) من مرسوم الحد من صادرات الأسلحة، والقسم ١١ب (ب)(١) من مرسوم إدارة الصادرات، الخاص بصادرات التكنولوجيا المتعلقة بالقذائف، وليس القذائف بأسرها (الفئة ٢ من ملحق معدات وتكنولوجيا نظام الحد من تكنولوجيا القذائف). وأوقفت العقوبات تصدير التكنولوجيا الراقية التى يمكن استخدامها فى

التطبيقات العسكرية، وكذلك الإليكترونيات والطائرات العسكرية والنظم والمعدات الفضائية. وأثقلت القيود كاهل الولايات المتحدة، خاصة صناعة الاقمار الصناعية الأمريكية التى كان يتزايد استخدامها للصواريخ الحاملة التجارية الصينية لإطلاق الأقمار الصناعية المصنعة فى الولايات المتحدة. وبالمثل فرضت إدارة بوش القيود فى ١٩٩١،انظر Shirley Kan, "Chinese Proliferation of Weapons of Mass Destruction: Current Policy Issues,"Issue Brief 92056 (Congressional Research Service, January 6, 1997), p. 6; also Steven Greenhouse, "$1 Billion in Sales of Hi-Tech Items to China Blocked," *New York Times,* August 26, 1993, p. Al.

١٣- ربما اختلطت الصعوبات التى واجهتها بكين مع السياسة الأمريكية الجديدة بارتباك لغوى. فليس هناك نظير محدد لكلمة *ارتباط* فى اللغة الصينية، وليس هناك بالتأكيد لفظ يعكس الفروق الدقيقة لمعنى المصطلح فى اللغة الإنجليزية. ويترجم الصينيون المصطلح عادة بعبارة *Jiaowang*، التى تعنى حرفيا«تبادل الزيارات والاتصالات».

١٤- Warren Christopher, "Building Peace in the Middle East," speech delivered at Columbia University, September 20, 1993, pp. 5-6.Text provided by Office of the Spokesman, Department of State.

١٥- Anthony Lake, "From Containment to Enlargement," speech delivered at Johns Hopkins University School of Advanced International Affairs, September 21, 1993, p. 4.

١٦- المرجع المذكور، ص ٨.

١٧- Daniel Williams and R. Jeffrey Smith, "U.S. to Renew Contact with Chinese Military," *Washington Post,* November 1, 1993, p. Al. كان تنفيذ إدارة كلينتون للحظر اكثر صرامة من تنفيذ إدارة بوش له.

١٨- Don Oberdorfer, "Replaying the China Card: How Washington and Beijing Avoided Diplomatic Disaster," *Washington Post,* November 7, 1993, p. C3.

١٩- Williams and Smith, "U.S. to Renew Contact with Chinese Military."

٢٠- Elaine Sciolino, "U.S. and Chinese Resolve Dispute on Missile Sales,"*New York Times*, October 5, 1994, p. Al.

٢١- Douglas Jehl, "Warning to China on Trade," *New York Times*, April 30, 1994, p.39

٢٢- Thomas A. Moga, "A Journey into China—Notes from over the Wall, Part 2," in *Intellectual Property Today* (May 1997) (www.lawworks-iptoday.com/05-97/ moga.htm [April2000]).

٢٣- حسب ما يقول تشارلين بارشفسكى فى شهادته فى ٩ يوليو ١٩٩٨ أمام لجنة التمويل فى مجلس الشيوخ، فقد تم تدمير أربعة وستين خطا غير شرعى لإنتاج الأقراص المدمجة فى الصين، وتم اعتقال اكثر من ٨٠٠ شخص لانتهاك حقوق الملكية الدولية، وقامت إدارة الجمارك الأمريكية بمصادرة ١٥ مليون قرص مدمج غير قانوني، وحصل ٣٠٠٠ قاض صينى على تدريب على قضايا حقوق الملكية الدولية، وأصدرت الصين أكثر من ١٠٠ الف براءة اختراع جديدة وسجلت أكثر من ١٢٠ الف علامة تجارية سنويا، كثير منها لشركات أمريكية. وبالطبع ، فإن امتثال الصين المحسن لممارسات حقوق التأليف الدولية كان فى مصلحتها الخاصة، ولكن الضغط المستمر والدعوة المتواصلة من قبل مكتب الممثل التجارى لعبا بوضوح دورا فى اعتماد الصين لقوانين متشددة، مثل قوانين البراءات والعلامات التجارية، والأهم من ذلك، فى إنفاذها

على حد سواء. Charlene Barshefsky, "Renewal of Normal Trade Relations with China," Senate Committee on Finance, 105 Cong. 2 sess. (July 9, 1998) (www.ustr.gov/ treasury/ barshefsky_20.pdf [April 2000]).

٢٤- كان المؤلف حاضرا الاجتماع ليتولى أخذ مذكرات. ويمكن العثور على تقرير يحظى بالمصداقية عن الاجتماع وأزمة مضايق تايوان بأسرها في ١٩٩٦، في Barton Gellman, "U.S. and China Nearly Came to Blows in'96: Tension over Taiwan Prompted Repair of Ties," *Washington Post, June 21, 1998,* p. Al.

٢٥- Barton Gellman, "Reappraisal Led to New China Policy: Skeptics Abound,but U.S. 'Strategic Partnership'Yielding Results," *Washington Post,* June 22, 1998, p. A1; James Mann, *About Face: A History of America's Curious Relationship with China, from Nixon to Clinton* (Alfred A. Knopf, 1999), p. 343.

٢٦- هذه الفقرة مستمدة من مشاركة المؤلف في الاجتماع. انظر أيضا Gellman, "Reappraisal Led to New-China Policy"; Mann, *About Face.*

٢٧- انظر مثلا Berger's speeches to the Center for Strategic and International Studies on March 27, 1997, and the Council on Foreign Relations on June 6, 1997; also President Clinton's speech of April 7, 1999, at the United States Institute of Peace.

٢٨- انظر مثلا Robert Kagan and William Kristol, "Stop Playing by China's Rules," *New York Times,* June 22, 1998, p. A19; Gary Bauer, testimony in *China and Economic Engagement: Success or Failure?* Hearing before the Subcommittee on International Economic Policy and Trade of the House Committee on International Relations, 105 Cong. 2 sess. (Government Printing Office, 1998), p. 35; William Safire, "U.S. Security for Sale," *New York Times,* May 18,1998, p. A19.



أوروبا وإيران: الحوار الحاسم

جوهانس رايسنر

صادق المجلس الأوروبى للاتحاد الأوروبى فى مؤتمر قمته الذى عقد فى أدنبرة فى ١١-١٢من ديسمبر ١٩٩٢، على الحوار الحاسم، باعتباره سياسة أوروبية وضعت للإبقاء على الاتصال مع إيران والتأثير على نظامها. وتمثلت خلفية صياغة هذه السياسة فى عدد من الأحداث، أوضح البعض منها الحاجة إلى الحذر فى التعامل مع إيران. فعلى سبيل المثال، فإن فتوى آية الله الخمينى بقتل الكاتب البريطانى سلمان رشدى أكدها مجددا خلفه آية الله خامنئى فى فبراير١٩٩٢، وفى سبتمبر من نفس العام تم قتل ثلاثة شخصيات من المعارضة الكردية فى مطعم يونانى اسمه ميكونوس فى برلين.[1] بيد أن تطورات أخرى أوضحت أن هناك فرصا كبيرة ستنشأ من التفاعل المتزايد مع إيران. فقد بلغت التجارة الأوروبية الإيرانية أعلى مستوى لها منذ الثورة فى ١٩٧٩. وفى الوقت نفسه، بدا أن الرأى الشعبى فى إيران قد تحول تجاه مزاج الإصلاح والبناء فى ظل الرئيس هاشمى رافسنجانى، مما يبين أن النظام نفسه سيتجه نحو الاعتدال. وبالإضافة إلى ذلك، فإن السياسة الأمريكية القائمة على عزل إيران لم تجد قدرة كاملة على التعبير عنها، ولم تعلن سياسة الاحتواء المزدوج تجاه العراق وإيران إلا فى ربيع ١٩٩٣.

ومع ذلك، فمع مرور السنوات التالية، فقدت سياسة الاتحاد الأوروبى للحوار الحاسم قوة دفعها، باعتبارها آلية قادرة على البقاء تستطيع أوروبا عن طريقها أن تفرض التغيير فى إيران. فقد تعرضت السياسة لهجوم عنيف، ليس فقط من الولايات المتحدة وإسرائيل وإنما أيضا من الرأى العام الأوروبى. وأصبحت تعتبر غطاء غير أخلاقى للحفاظ على علاقات تجارية مربحة مع إيران، يتجاهل السلوك الإيرانى فيما يتعلق بحقوق الإنسان والإرهاب وعملية السلام العربية الإسرائيلية وأسلحة الدمار الشامل. وبالإضافة إلى ذلك، فإن صراع القوى الداخلى فى إيران منع النظام من التعاون فى هذه المجالات، ولم يكن الأوروبيون راغبين فى استخدام علاقاتهم التجارية مع إيران كوسيلة ضغط من أجل تحقيق أهدافهم السياسية. لقد حاولت البلدان الأوروبية أن تسعى إلى تحقيق جداول أعمالها الثنائية الخاصة مع إيران،

مما جعل عقد اجتماعات منتظمة بين ترويكا الاتحاد الأوروبى (هيئة نيابية تضم الرؤساء الحالى والسابق والمقبل للمجلس الأوروبى) وإيران يتحول إلى شعائر فارغة.

وفى حين عرقلت كل هذه العوامل سياسة الحوار الحاسم، فإن النتيجة التى انتهت إليها محاكمة ميكونوس فى ربيع ١٩٩٧ فرضت الإنهاء الفورى لهذه السياسة. وفى ١٠ من إبريل، خلصت المحاكم الألمانية إلى أن مسئولين إيرانيين على مستوى عال - بما فى ذلك قائد الثورة - كانوا مسئولين عن قتل أعضاء المعارضة الكردية فى برلين. ومن ثم تم إيقاف الحوار الحاسم، وسحب جميع السفراء الأوروبيين من طهران لمدة سبعة شهور، إظهارا لتضامن غير مسبوق داخل الاتحاد الأوروبى.

ولم يتحسن الوضع إلا بعد انتخاب الرئيس محمد خاتمى الذى نال فيه أغلبية ساحقة بعد ذلك بشهر. ومع تهدئته للخطاب الرسمى، وحديثه عن الحوار بين الحضارات، غيّر خاتمى المناخ السياسى، ومهد الطريق للإصلاحات التى بشرت بسياسة خارجية أكثر توازنا، بل وتحسين فى العلاقات الأمريكية الإيرانية.[٢] وفى هذا المناخ المتحسن، استؤنفت الاجتماعات بين ترويكا الاتحاد الأوروبى وإيران. وكانت الجهود المبذولة لتصوير هذه الاجتماعات الجديدة بأنها « حوار بناء » أو « حوار شامل » قصيرة الأجل، فلم يكن هناك أحد على ما يبدو يريد تذكرته بالحوار الحاسم.

وسواء كانت هذه الاجتماعات الأخيرة ستشكل أساسا لسياسة الارتباط الجديدة للاتحاد الأوروبى التى تعمل فى توافق مع سياسة الولايات المتحدة تجاه إيران أم لا، أمر يتعين الانتظار لمعرفة نتيجته. وحتى حين ينظر المرء إلى المستقبل، فإنه من المفيد استخراج دروس الماضى من جهود الاتحاد الأوروبى للارتباط مع إيران فى ظل سياسة الحوار الحاسم. ويكشف هذا الفصل كيف أفضى هذا المنظور العالمى الخاص لأوروبا، وتفسيرها للتطورات المحلية الإيرانية ومصالحها الاقتصادية الكبيرة فى إيران، إلى استخدام غير فعال للحوافز لتغيير السلوك.

أهداف الحوار الحاسم

تم اعتماد سياسة الحوار الحاسم لتحقيق طائفة من الأهداف، بعضها صريح وبعضها ضمنى. وقد عبر مجلس الوزراء الأوروبى صراحة عن هذه الأهداف:

> فى ضوء أهمية إيران فى المنطقة، يؤكد المجلس الأوروبى مجددا إيمانه بأن الحوار مع الحكومة الإيرانية ينبغى الحفاظ عليه. وسيكون هذا حوارا حاسما يعكس الشواغل بشأن السلوك الإيرانى، ويدعو إلى التحسين فى عدد من المجالات خاصة حقوق الإنسان، وحكم الإعدام الذى ورد فى فتوى آية الله الخمينى ضد المؤلف سلمان رشدى، والذى يتناقض مع القانون الدولى، والإرهاب. إن التحسين فى هذه المجالات سيكون مهما لتحديد نطاق العلاقات والثقة الوثقى التى يمكن تطويرها.[٣]

ومن بين هذه المجالات التى أثارت قلقا واضحا، كانت القضايا المحيطة بحقوق الإنسان والإرهاب هى الأكثر إلحاحا بالنسبة للاتحاد الأوروبى. وكانت عملية السلام العربية الإسرائيلية، ومشتريات الأسلحة، وانتشار الأسلحة أيضا تعتبر قضايا مهمة ولكنها بدت أقل بروزا فى حسابات أوروبا. وبصفة خاصة، لم تذكر أسلحة الدمار الشامل إلا فى الفقرات التالية للمقطع السابق الاستشهاد به من إعلان المجلس الأوروبى.[٤]

ومما يثير الاهتمام أن الولايات المتحدة انتابتها نفس بواعث القلق لكنها أولتها أولوية مختلفة، مما يعكس الظروف السياسية المختلفة ووجهات النظر المتعارضة لهذه الدول فيما يتعلق بالعالم. فبالنسبة للولايات المتحدة باعتبارها القوة العظمى الوحيدة، كان للأمن العالمى أهميته البارزة. وعلى النقيض من ذلك، كان الاتحاد الأوروبى، على الرغم من قوته الاقتصادية على النطاق العالمى، يمر بعملية تحول إلى لاعب دولى يعطى أولوية لشواغل عالمية بدرجة أكبر.[٥] وتواكب ظهور سياسة الحوار الحاسم التى تبناها الاتحاد الأوروبى مع هذه العملية. وفى ١٧ من مايو ١٩٩٨ فقط عندما ألغت الولايات المتحدة العقوبات على شركة توتال الفرنسية، أصبح واضحا الالتقاء فى الأولويات بين أمريكا وأوروبا فيما يتعلق بإيران؛ وفى مقابل هذا الإلغاء وعد الأوروبيون بتعاون أفضل مع الولايات المتحدة فيما يتعلق بمسألة وقف انتشار أسلحة الدمار الشامل.

وكان للأهداف غير المذكورة لسياسة الحوار الحاسم أهمية مماثلة. وبصفة خاصة كان هناك دافع قوى وراء هذه السياسة، هو الإبقاء على الاتصالات مع إيران، ليس فقط كوسيلة لتغيير السلوك الإيرانى وإنما أيضا كوسيلة للإبقاء على العلاقات التجارية بين الاتحاد الأوروبى وإيران، والتى كانت مربحة بدرجة عالية وقت تشكيل الحوار. وعلى الرغم من الطبيعة غير المعلنة لهذا الهدف، فقد تم التسليم على نطاق واسع بأهميته. والواقع أنه مع تقدم سياسة الحوار الحاسم، نشأ إدراك فى المجتمع الدولى بأن الحفاظ على العلاقات التجارية كان هو الهدف الأول لسياسة أوروبا تجاه إيران. وقد نوقشت وجهة النظر هذه على نطاق واسع، وكان لها تأثيرها على الموقف الإيرانى تجاه الحوار الحاسم أيضا كما سيتضح تفصيلا فى هذا الفصل.

العوامل التى تشكل سياسة الحوار الحاسم

لوضع تقييم كامل بشأن كيف ولماذا تطورت سياسة الحوار الحاسم مثلما فعلت، من الضرورى فهم عدة قواعد شكلت المناخ الذى وضعت فيه هذه السياسة. فأولا، فى الوقت الذى تم فيه اعتماد الحوار الحاسم، لم تكن العلاقات التجارية الأوروبية مع إيران كبيرة فقط بل كانت تعد بمزيد من التطور؛ نظرا لأن إيران كانت تمر بعملية إعادة تعمير بعد حربها مع العراق التى استمرت ثمانى سنوات. وفى ١٩٩١، وصلت صادرات النفط الإيرانى إلى أوروبا

إلى ذروتها؛ وفى السنة التالية وصلت الصادرات الأوروبية إلى إيران إلى أعلى مستوى لها فى العقد ٨٦-١٩٩٦.[٦] وفى حين كانت بريطانيا العظمى وفرنسا وإيطاليا هم المستوردين الأول للنفط، فإنه بحلول ١٩٩٠ أصبحت ألمانيا أكبر مستورد للصادرات غير النفطية الإيرانية (٣٤,٤٪).[٧] وفى ١٩٩٢، زاد حجم العلاقات التجارية الألمانية الإيرانية على ٦,٨ مليار دولار،[٨] وهو أعلى مستوى منذ الثورة الإيرانية، وبلغت حصص إيران فى البورصات الألمانية ما يزيد على ٦٠٠ مليون مارك ألمانى.[٩] وفى هذا المناخ الاقتصادى، كان مزاج العارضين الألمان فى سوق طهران فى أكتوبر ١٩٩٢ يوصف على نحو دقيق بأنه فورة من النشاط.[١٠]

ولم يكن الدور البارز الذى لعبته ألمانيا فى تشكيل الحوار يرجع فقط إلى علاقاتها التجارية مع إيران، بل نبع أيضا من علاقات تاريخية خاصة بين إيران وألمانيا بدأت فى القرن التاسع عشر واستمرت تتطور حتى وقت الشاه. وبصفة خاصة كانت الجمهورية الإسلامية تقدر لوزير الخارجية هانز ديتريتش جينشر أنه نسب العدوان إلى العراق خلال زيارته لطهران فى ١٩٨٤. وخلال زيارة جينشر الثانية فى مايو ١٩٩١ (والتى أعقبتها زيارة وزير الاقتصاد الألمانى يورجن موليمان فى صيف ١٩٩٢)، وعد بتقديم المساعدة الألمانية لتعمير إيران، وساند طهران فى رغبتها فى الاعتراف بها كمشارك فى منطقة الخليج الفارسى.[١١] وبالإضافة إلى ذلك، قبل الرئيس رافسنجانى دعوة المستشار الألمانى هيلموت كول لزيارة ألمانيا، رغم أنه فى الواقع كان وزير الخارجية الإيرانى على أكبر ولاياتى هو الذى ذهب إلى ألمانيا فى صيف ١٩٩٢. وكان مطلع التسعينيات أيضا زمنا تزايدت فيه الآمال بأن تستطيع ألمانيا أن تصبح وسيطا بين إيران والولايات المتحدة.[١٢]

ثانيا، كان الافتراض الأوروبى بأن إيران تتجه نحو الاعتدال والامتثال للقواعد الدولية المعترف بها أمرا أساسيا لصياغة الحوار. وأسهمت عدة عوامل فى توليد الانطباع بأن هذا التحرك أخذ فى الحدوث. ومما تجدر الإشارة إليه أن وصول رافسنجانى إلى الرئاسة بعد موت الخمينى فى ١٩٨٩ وسياسته الجديدة لانفتاح إيران من أجل التعمير، قوبلت على نطاق واسع باعتبارها نهاية فترة الثورة فى إيران. ومثلما يبين تحليل لاحق، فخلال سنواته الأولى فى منصبه، أرسى رافسنجانى من عدة نواح الأساس لسياسة خاتمى الحالية، على الرغم من أن جهوده قوبلت بالاعتراض من جانب زمرة المحافظين الإيرانيين، وخاصة بعد الانتخابات البرلمانية فى ١٩٩٢ .[١٣] كما سجل موقف إيران المحايد فى حرب الخليج فى٩٠-١٩٩١، باعتباره تأكيدا لنمو الاعتدال الإيرانى. واستجابة لموقف إيران خلال النزاع العراقى الكويتى ألغى الاتحاد الأوروبى فى أكتوبر ١٩٩٠ تدابير المقاطعة الاقتصادية التى فرضت فى زمن الحرب العراقية الإيرانية. وأخيرا، تم تحرير آخر الرهائن الغربيين فى لبنان بمساعدة إيرانية فى ديسمبر ١٩٩١، مما أزال عقبة رئيسية أمام التقارب. وقد أثمرت هذه التطورات موقفا متفائلا تجاه إيران، وحاجت اللجنة الأوروبية لصالح التكامل السياسى والاقتصادى لإيران

فى المجتمع الدولى، « للمساعدة فى تعميرها الاقتصادى » و « تقوية قبضة الجناح البراجماتى فى النظام».(١٤)

وكان العامل الأخير فى تشكيل الحوار هو السياسة الأوروبية المشتركة التى وضعت مؤخرا بشأن الأمور الخارجية والأمن. وقد عكست السياسة الجديدة التزام الاتحاد الأوروبى بدعم حقوق الإنسان باعتبارها «عنصرا أساسيا» فى سياستها الخارجية، خاصة فى ضوء أحداث عديدة تشمل حقوق الإنسان فى إيران.(١٥) وقبل وقت قصير من إعلان سياسة الحوار الحاسم فى ديسمبر ١٩٩٢، تعثرت المفاوضات التى كانت تجرى من أجل إبرام اتفاق تجارى أوروبى إيرانى بسبب إدراج موضوع حقوق الإنسان فى الاتفاقية. وكما ذكر، فإنه قبل ثلاثة شهور فقط من إعلان الحوار الحاسم، تم قتل ثلاثة من قادة المعارضة الكردية فى برلين؛ وقبل أقل من شهر من إصدار السياسة، تم رفع جائزة قتل سلمان رشدى إلى ما يربو على مليونى دولار.(١٦) وأثارت هذه الانتهاكات سخطا واسع النطاق فى ألمانيا، وجدلا واسعا خاصة فى البوندستاج الألمانى. وضغط بعض الأعضاء من أجل فرض عقوبات على إيران، ولكن الخطوة الملموسة الوحيدة التى تم اتخاذها هى وقف الجهود المبذولة للتصديق على الاتفاقيات الثقافية التى كان قد تم التفاوض عليها مؤخرا بين ألمانيا وإيران.(١٧)

وباسترجاع الماضى، نجد أن هذه الأحداث كانت نذيرا لواحد من أكبر الانتقادات التى وجهت إلى الحوار الحاسم : عجز السياسة عن تحقيق تقدم فى مجال حقوق الإنسان.(١٨) وأصبح البرلمان الأوروبى الذى شجع على إدراج حقوق الإنسان فى سياسته المشتركة الخارجية والأمنية، من أكثر النقاد ضراوة فى شجب سياسة المجلس الأوروبى تجاه إيران بسبب هذا الفشل.

فشل سياسة الحوار الحاسم

فشلت سياسة الحوار الحاسم بقدر عدم قدرتها فى التأثير على سلوك الحكومة الإيرانية، ليس فقط فى مجال حقوق الإنسان وإنما أيضا فى مجالات أخرى تشغل الأذهان. ولا يعزى هذا الفشل إلى عامل غالب واحد، وإنما إلى التقاء مجموعة من العوامل، تشمل صراع القوى المحتدم داخل إيران، وعدم استعداد أوروبا لاستخدام علاقاتها الاقتصادية لممارسة الضغط، والخلاف مع الولايات المتحدة بشأن الحوار. وقد دعم كل من هذه العوامل غيره.

وفى حين أن الافتراض الذى وضعه الاتحاد الأوروبى والقائل بأن الحكومة الإيرانية آخذة فى الاعتدال لم يكن افتراضا غير معقول، فقد فشلت أوروبا فى تقدير أهمية الصراع على السلطة داخل إيران الذى طفا إلى السطح فى ١٩٩٢ واستمر بصورة أساسية يعترض طريق الإصلاح السياسى منذ ذلك الوقت فصاعدا. وعانى اليساريون الإسلاميون والمحدثون الإيرانيون (الذين أصبحوا هم الإصلاحيين حاليا) من هزيمة خطيرة فى الانتخابات البرلمانية

فى فبراير ١٩٩٢. ومن ثم بدأ قائد الثورة على خامنئى، حملة ضد « العدوان الثقافى للغرب »، وحدّ من البرنامج الاقتصادى لرافسنجانى الرامى إلى « التصحيح الهيكلى ».(١٩) فرغم أن انتخابات يونيو١٩٩٣ أعادت الرئيس رافسنجانى إلى منصبه، فإن حقيقة أن التحول كان بطيئا وأنه حصل على ٥٣٪ من الأصوات (وهو ما يقل كثيرا عن انتصاره الساحق فى ١٩٨٩) كانت تشير إلى انهيار قاعدة سلطة الرئيس. وأدت الانتخابات البرلمانية فى ربيع ١٩٩٦ إلى انقسام بين التكنوقراطيين المحدثين من الجناح اليمينى (« العاملين من أجل البناء» الموالين لرافسنجانى) والمحافظين من الجناح اليمينى الذين دعموا رغم ذلك سلطتهم فى المجلس (البرلمان).(٢٠)

وقللت الظروف المحيطة بهذه التطورات السياسية داخل النظام الثورى إلى أدنى حد من التأثير المحتمل لأى قوى فاعلة خارجية على السياسات الداخلية الإيرانية. وبذلك أصبح الحوار الحاسم مجرد دبلوماسية رمزية. وتحولت الاجتماعات المنتظمة بين ترويكا الاتحاد الأوروبى وإيران إلى شعائر غير مجدية تتضمن مناقشات مضنية عن القضايا المبدئية التى تشغل الأذهان. ورأى الإيرانيون - مثلهم مثل كثير من الأعضاء المتشككين فى المجتمع الدولى - هذه الاجتماعات ضرورية إذا ما كانت أوروبا تريد تبرير استمرار علاقاتها مع إيران. وفيما يتعلق بالجوانب المعيارية للقضايا الأساسية محل الاهتمام، وخاصة فى مجال حقوق الإنسان، رأى الإيرانيون فى هذه المحادثات منتدى للمجادلات الخطابية النظرية ؛ واعتبرت التغيرات الفعلية فى السلوك السياسى شيئا يتم التفاوض بشأنه للحصول على مزيد من الامتيازات. ومثل الندوات الألمانية الإيرانية حول حقوق الإنسان (والتى بدأت فى هامبورج وطهران فى ١٩٨٤)، فإن عدم جدوى هذه المناقشات أصبح واضحا بمجرد أن بات جليا أنها تتضمن فقط مناظرات فلسفية.(٢١)

كما لعبت التغيرات الاقتصادية وتأثيرها على المواقف الأوروبية دورها فى فشل سياسة الحوار الحاسم. فمنذ ١٩٩٣ وصاعدا، وأساسا بسبب الأزمة الاقتصادية الداخلية فى إيران وليس لأسباب سياسية، شهدت التجارة الأوروبية الإيرانية انهيارا مطردا. ووصلت التجارة بين ألمانيا وإيران إلى أدنى مستوياتها فى ١٩٩٨، بحجم لا يبلغ سوى ٣٢٩٥ مليون مارك.(٢٢) وفى هذا السياق تحول التركيز فى العلاقات بين الاتحاد الأوروبى وإيران من أحجام التجارة إلى الائتمان وجدولة الديون. وفى ١٩٨٩، عندما تولى رافسنجانى السلطة، كانت ديون إيران الخارجية قليلة على الرغم من ثمانى سنوات من الحرب مع العراق؛ بيد أنه فى نهاية ١٩٩٣، تراكم على إيران ٢٨ مليار دولار من الديون الأجنبية.(٢٣) وظهرت أزمة الديون الضخمة لأول مرة فى خريف ١٩٩٢؛ وفى ذلك الوقت كان مزاج المستثمرين الألمان لا يزال يوصف بأنه فورة من النشاط، وأعادت ألمانيا جدولة الديون وهى سعيدة. وبدأت هذه الجدولة فى فترة مبكرة منذ

أكتوبر ١٩٩٣، حتى فى حين كان يوجه كثير من النقد إلى الاجتماعات بين وزير الاستخبارات الإيرانى على فلاحيان ووزير الدولة الألمانى ومنسق خدمات الاستخبارات الألمانية بيرند شميدباور.[٢٤]

وإذ واجه الأوروبيون انخفاض التجارة وتنامى الديون الإيرانية، فقد أصبحوا أقل رغبة فى استخدام علاقاتهم الاقتصادية كوسيلة للتأثير السياسى على إيران. وفى الإدارة الألمانية، وإلى حد كبير لأسباب تاريخية وثقافية وسيكولوجية، لم يلق التفكير بعقلية « العصا أو الجزرة » التشجيع.[٢٥] ولم يتم النظر بصورة جدية لا فى العقوبات ولا فى وضع خطة استراتيجية متدرجة، كأداة لتغيير المواقف الإيرانية بشأن القضايا محل الاهتمام.[٢٦] وفى مارس ١٩٩٦، عندما أصدرت المحكمة العليا الألمانية أمرا بالقبض على وزير الاستخبارات الإيرانى على فلاحيان، متهمة إياه بأنه المسئول عن عمليات القتل فى مطعم ميكونوس، اعتبرت إيران هذه الخطوة إجراء انتقاميا. ومع ذلك فقد بذلت الحكومة الألمانية قصارى جهدها لتبديد هذه التصورات، مصرة على أنها مجرد خطوة قضائية ليس لها شأن بالسياسة، ومتجاهلة المناخ المعادى لإيران والمعادى للملالى فى ألمانيا.

وفى حين كان الاتحاد الأوروبى حذرا من التهديد باستخدام العصا الاقتصادية، لم يكن لديه حوافز حقيقية للحث على التغييرات السلوكية باستخدام الجزرة الاقتصادية. ولم تكن إعادة جدولة الديون منحة للنهوض بتنمية إيران، ولكن تم القيام بها كوسيلة لاسترجاع النقود الأوروبية. وإجمالا، كان من الواضح جدا أن من مصلحة الجانب الأوروبى أن تعتبرها إيران حافزا. وقد اعتبرتها إيران ثمنا تدفعه أوروبا للإبقاء على العلاقات مع إيران. وفى حين حدت هذه الحقيقة من التأثير الذى كان يمكن ممارسته بالحوافز الاقتصادية، فإن استخدام الحوافز السياسية حد منه أيضا الرأى العام الأوروبى. فلم يوجد مناخ سياسى مواتٍ تستطيع فيه أوروبا أن تقدم ما يمكن تفسيره على أنه حافز. وبدلا من ذلك عامل الرأى العام الأوروبى إيران باعتبارها دولة مارقة، وأخضعها للتقصى الأخلاقى، ولم يفعل شيئا لإشباع رغبة إيران للاعتراف بها واحترامها.

ولم يكن لدى الجانب الإيرانى مبرر للاعتقاد بأن أوروبا ستستخدم علاقاتها الاقتصادية كوسيلة للضغط السياسى، ونظر إلى المطالب الأوروبية بصورة متزايدة فيما يتعلق بالقضايا الحاسمة التى تشغل الأذهان باعتبارها مجرد إيماءات كلامية تعكس أهداف الولايات المتحدة وإسرائيل. وجعلت الصعوبات المتنامية على ضفتى الأطلنطى، والتى طفت إلى السطح نتيجة للحوار الحاسم، الاتحاد الأوروبى يبدو عاجزا عن تحقيق أهدافه. وانهارت آمال إيران الأولية فى استخدام الأوروبيين كشركاء ضد واشنطن. وبدلا من ذلك، بدأت إيران تبحث بصورة مكثفة عن شركاء جدد فى الشرق. وعوملت روسيا والصين كشريكين استراتيجيين، واعتبرت البلدان الصناعية الآسيوية بديلا لأوروبا.

كما تهاوت سياسة الحوار الحاسم أيضا لأنه فيما دون مستوى السياسة الخارجية المشتركة والاجتماعات الشعائرية بين ترويكا الاتحاد الأوروبى وإيران، سعت بلدان أوروبية كثيرة إلى تحقيق جداول أعمالها الخاصة مع إيران. وبسبب هذا تعثرت العلاقات السياسية الأوروبية الشاملة مع إيران من جراء المشكلات الثنائية، حيث كان كل بلد يسعى إلى طرح القضايا ذات الأهمية الكبرى بالنسبة له. فعلى سبيل المثال، فإنه بالنسبة للبريطانيين، كانت قضية سلمان رشدى أكثر إلحاحا. وأصبحت فرنسا من جانب آخر، أكثر اهتماما على نحو متزايد بأعمال النفط مع إيران، وكانت متلهفة على منع الولايات المتحدة من فرض عقوبات أشد صرامة. وفى ١٩٩٥، قدمت إيران لشركة توتال الفرنسية عقدا لتطوير حقول الغاز فى الخليج الفارسى، بعد أن أوقفت إدارة كلينتون خطط شركة كونوكو الأمريكية. وكان لألمانيا متاعبها الثنائية مع إيران. فقضية هيلموت زيمكوس، الذى اعتقل فى إيران واتهم بالتجسس، كانت جلية وواضحة فى هذا الصدد. وبعد إطلاق سراحه فى صيف ١٩٩٤، اعترف زيمكوس بأنه على خلاف البيانات السابقة عمل جاسوسا للولايات المتحدة والعراق.[٢٧] وكان العنصر الأشد إثارة للجدل فى هذه القضية هو العلاقة بين وزير الدولة ومنسق خدمات الاستخبارات الألمانية، ووزير الاستخبارات الإيرانى فلاحيان. وبدأت أول زيارة للوزير الإيرانى لبون فى أكتوبر ١٩٩٣، قبل وقت قصير من بداية محاكمة ميكونوس - والتى أدين بالتورط فيها فيما بعد - فى برلين.[٢٨]

وفى ١٩٩٦، اصيبت المانيا بالاضطراب عندما اتُهمت إيران بأنها مسئولة بصورة غير مباشرة على الأقل عن قيام إرهابيين بتفجير قنابل فى القدس فى فبراير من ذلك العام. وبعد أن أصدرت المحكمة الألمانية أمرا بالقبض على وزير الاستخبارات الإيرانى فلاحيان، أصبحت العلاقات الألمانية الإيرانية أكثر توترا. وعندما زارت ترويكا الاتحاد الأوروبى طهران مرة ثانية فى إبريل ١٩٩٦، أعلن الجانب الإيرانى أنه بعيد عن الإرهاب الدولى، ولكنه أبدى « تفهمه » لنضال الفلسطينيين ضد إسرائيل. بيد أن هذا الموقف المعتدل كان لا يزال غير مقبول بالنسبة لمبعوثى الاتحاد الأوروبى. ونادى الكثيرون فى وسائل الإعلام الألمانية بإنهاء الحوار الحاسم، أو على الأقل إعادة النظر فيه. بيد أن وزير الخارجية الألمانى كلاوس كينكل أعلن أن « سياسة عدم العزلة »، إلى جانب هدف « التأثير النشيط »، يحظيان بمساندة قوية من جميع وزراء خارجية الاتحاد الأوروبى الخمسة عشر.[٢٩] بيد أنه على الرغم من هذه الوحدة المعلنة من حيث المبدأ، واصلت البلدان الأوروبية التعامل مع إيران وفق جداول أعمالها الثنائية الخاصة، مما قوض السياسة المشتركة.

وأخيرا فقدت سياسة الحوار الحاسم تأثيرها السياسى الضخم، بسبب الخلاف الكبير فى الرأى بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبى حول أفضل السبل لمعاملة إيران. وطفت إلى

السطح معارضة الولايات المتحدة لسياسة الحوار فى ربيع ١٩٩٣، بعد أن تولت إدارة كلينتون السلطة.[٣٠] وفى مارس ١٩٩٣ وصف وزير الخارجية الجديد وارين كريستوفر حكومة طهران بأنها حكومة خارجة على «القانون الدولى»،[٣١] مبينا عزم الإدارة الجديدة على تبنى نهج أكثر اتساما بالمواجهة تجاه إيران مما كان عليه الحال خلال إدارة بوش. ومنذ ذلك الحين فصاعدا تضمن الترويج لمصالح الأمن الأمريكية فى العالم ما يعرف بسياسة الاحتواء المزدوج للدولتين « المارقتين » إيران والعراق، والذى بلغ ذروته فى إصدار الكونجرس لقانون العقوبات ضد إيران وليبيا فى صيف ١٩٩٦.[٣٢] وقد أصبح هذا التشريع، الذى فوض بتوقيع عقوبات أمريكية ثانوية على أى شركات أجنبية تستثمر فى صناعات البترول الإيرانية أو الليبية بما يزيد على عتبة معينة، مصدر احتكاك حاد بين الولايات المتحدة وحلفائها الأوروبيين.

وبجانب شكوى الولايات المتحدة من أن الحوار مع إيران « مقترنا بالعلاقات التجارية الواسعة والمعاملة المالية التفضيلية، قد يشجع إيران على الاعتقاد بأنها تستطيع تحسين العلاقات مع الغرب بدون تغيير سلوكها »،[٣٣] ثار خلاف أساسى فى النهج بين الطرفين. وعلى النقيض من الاتحاد الأوروبى الذى كان يشعر بالقلق أساسا بشأن السلوك الداخلى للنظام الإيرانى، اعتبرت الولايات المتحدة إيران تحديدا أنها خطر على الأمن. ولم تكن الولايات المتحدة مهتمة بالأمن فى الخليج الفارسى وإسرائيل فقط، بل كانت تشعر بالقلق بشأن احتمالات الأمن العالمى أيضا. وفى ضوء رغبة الولايات المتحدة فى الحد من نفوذ إيران بغية تشجيع الاستقرار الإقليمى والعالمى، أعربت عن غضبها من ازدهار الصادرات الأوروبية واليابانية إلى إيران. وكان الأكثر مدعاة لقلق أمريكا هو تطبيق ألمانيا نظاما جديدا لضوابط التصدير، كانت أمريكا تعتبره غير ذى شأن فى الحد من فرص وصول إيران إلى السلع ذات الاستخدام المزدوج.[٣٤]

وإجمالا، اعتبرت الولايات المتحدة الحوار خطأ سياسيا وكذلك خطأ أخلاقيا. ولم يؤد هذا التصور إلى إذكاء الخلاف بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبى فقط، وإنما أثار السخط على هذه السياسة فى أوروبا، خاصة داخل ألمانيا. فقد صوَّر نقد مستفيض فى وسائل الإعلام الحوار الحاسم باعتباره بيعا لحقوق الإنسان إلى الشيطان. ووصف الخطاب الأمريكى إيران باعتبارها دولة منبوذة ومارقة، ولاقى ذلك ترحيبا كبيرا. وأعرب السياسيون الألمان بالحزب الديمقراطى الاجتماعى وحزب الخضر فى وقت وجودهما فى المعارضة، أحيانا عن نقد أشد قسوة من نقد الأمريكيين والإسرائيليين. وكان هذا النقد يتناقض مع السياسة الرسمية لهذين الحزبين التى تقضى بالحفاظ على العلاقات مع إيران، رغم معارضتهما الحوار الحاسم. وبالتأكيد، فإن هذا التباين بين الخطاب وبين السياسة الرسمية، أصاب الإيرانيين بالبلبلة، وتركهم غير واثقين بأسس السياسة الأوروبية.

ونبع الخلاف على ضفتى الأطلنطى بشأن السياسة تجاه إيران أيضا من اختلاف الأولويات بالنسبة للولايات المتحدة وأوروبا. وعلى الرغم من أنه كان يوجد بلا شك خلاف فى مدى التركيز بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبى فيما يتعلق بقضايا تحظى بالاهتمام فى إيران، فلم يتم التعبير عن أى أولويات محددة من كلا الجانبين. وشجع هذا الغموض والخلاف غير المعلن بين الولايات المتحدة وأوروبا الإيرانيين على الاعتقاد بأن الأوروبيين يعملون بدرجة أو بأخرى لصالح الولايات المتحدة. وبصفة خاصة أدى النقد الأخلاقى الذى تم الإعراب عنه فى أوروبا إلى شيوع تصور فى إيران بأن الأوروبيين كانوا مهتمين بالجانب العقابى للسياسة - يريدون « السعى وراء إنزال العقاب أو العمل العقابى دون اعتبار للتغيير السلوكى »[٣٥] - مثلهم مثل الأمريكيين. وجعل هذا الانطباع عن الأوروبيين، والذى دعمته صيحة الحرب التى ترددت فى بعض وسائل الإعلام الألمانية التى تنادى بسقوط نظام الملالى، من السهل على النظام الإيرانى أن يصور الحوار الحاسم باعتباره محاولة أخرى لتغيير النظام الإيرانى كلية.

تقييم سياسة الحوار الحاسم

كان الحوار الحاسم رد فعل سياسى واسما لموقف سياسى مشترك أكثر مما كان استراتيجية سياسية. وقد كان أحد مكونات جهود أوروبا لوضع سياسة خارجية مشتركة، فى وقت كانت لا تزال فيه هذه النظرة فى بدايتها. وعلى الرغم من الرغبة فى العمل ككيان موحد على المستوى الدولى، فإن السياسة الأوروبية استمرت مشوشة بسبب الاحتكاكات بين الدول والتقسيمات الفرعية المختلفة ومجموعات المصالح داخل الدول. وكان وضع سياسة مشتركة للحوار الحاسم يتسم بقدر كاف من التحدى، وبدا أن تطبيقها يتجاوز القدرة المؤسسية لأوروبا فى ذلك الوقت. وكان هذا هو الحال بصفة خاصة فى أعقاب تفكك الاتحاد السوفيتى، عندما كانت أوروبا مشغولة أساسا بالمعضلات الأوروبية، وكانت إيران بالمقارنة بتلك المشكلات تبدو بلدا نائيا وغير مهم نسبيا.

بيد أن الحوار كان له جانبان مهمان: فقد كان محاولة لتغيير السلوك الإيرانى، وأبقى على الاتصال بإيران. وبالإضافة إلى ذلك، كان الحوار الحاسم مهما لأنه كان سياسة أوروبية تتضمن تقديم الجوائز كحافز للتغيير فى البلد المستهدف. وقد اختار الاتحاد الأوروبى سياسة جعلت « العلاقات الوثقى والثقة » مع أوروبا تتوقف بصورة كبيرة على تغيير السلوك الإيرانى. ومع ذلك كان النص على العلاقات الوثقى والثقة عاما بدرجة أكبر من أن يعتبره الإيرانيون حافزا. وقد تضاءلت قوة هذا الحافز الغامض من جراء التصور الإيرانى بأن

أوروبا تحتاج إلى إيران بقدر ما تحتاج إيران إلى أوروبا. والاعتقاد بأن إيران تستطيع بسهولة أن تنوع علاقاتها الاقتصادية مع البلدان حديثة التصنيع فى آسيا إذا قلصت أوروبا اتصالاتها الاقتصادية معها.(٣٦)

هل تم استهلال هذه السياسة فى الوقت المناسب ؟ يمكن القول بأنه عندما اعتمد الحوار، كانت الحكومة الإيرانية بقيادة رافسنجانى قد بدأت تشق طريقها نحو الاعتدال والامتثال للقواعد الدولية. بيد أن التدقيق عن كثب، يبين أن من المرجح أن توقيت الحوار الحاسم كان سيئا. فبعد انتهاء الحرب مع العراق فى ١٩٨٨ وموت الخمينى بعد ذلك بعام، نشأ فى إيران فى البدء حماس كبير للتعمير والانفتاح على الغرب، والحصول على الاعتراف الدولى. ومع ذلك، فبحلول ١٩٩٢، كان هذا الحماس قد أخذ ينهار بالفعل. وربما جعلت الذروة التى بلغتها العلاقات التجارية الأوروبية الإيرانية فى ذلك العام، الأوروبيين يتغاضون عن حقيقة أن الشعب الإيرانى كان قد شعر بالفعل بأن توقعاته لن تتحقق. لقد تأخرت سياسة الحوار الحاسم عن الوقت الملائم لإحداث أعظم تأثير على إيران و اتجاهاتها نحو البرجزة.(٣٧) وكان التوقيت الفعلى لهذه السياسة، رد فعل على الميزان التجارى الإيجابى وقضية سلمان رشدى وقتلى ميكونوس، بأكثر منه رد فعل لظروف مواتية فى إيران.

هل خاطبت سياسة الحوار الحاسم القوى الفاعلة المناسبة فى إيران ؟ كانت هذه السياسة قضية بين حكومة وحكومة بصورة كاملة تقريبا. و كانت الآمال فى الاعتدال معلقة على الحكومة، فى حين تم تجاهل التحركات الأساسية نحو الاعتدال داخل المجتمع. والواقع، أن البرلمان الألمانى جمد الاتفاقيات الثقافية مع إيران وتجاهل ندوات حقوق الإنسان. و هكذا ضاعت فرصة تطوير حوار حقيقى مع عناصر من المجتمع المدنى الإيرانى. وكانت العقلية الكامنة وراء هذا السلوك هى أن صلات الأعمال كانت ضرورية، لكن الصلات الثقافية مع النظم «المارقة» ينبغى تقليصها.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن سياسة الحوار الحاسم كما صاغها الاتحاد الأوروبى، كانت أكثر غموضا واستتارا من أن تكون فعالة. وفى حين حذرت أوروبا من أنه «لن تكون هناك علاقات أوثق ما لم يحدث تغيير فى السلوك »، فإنها لم تحدد الأهداف والعقوبات الصريحة. وعرقل الافتقار إلى مبادىء توجيهية محددة لتقييم سلوك النظام الإيرانى، هذه السياسة، خاصة لأنه لم يكن هناك مطلقا أساس موضوعى للدعوة لفرض عقوبات أو جزاءات أخرى أقل. و فى هذا المناخ، أسفرت حقيقة أن إيران كانت عازفة عن تغيير سلوكها فى حين كانت أوروبا معرضة عن استخدام وزنها الاقتصادى كوسيلة تأثير سياسية، عن ركود هذه السياسة.

وأخيرا، فإن فشل سياسة الحوار الحاسم يمكن أن يعزى أيضا إلى عجز أوروبا عن حشد التأييد لهذه السياسة، سواء دوليا أو محليا. وفى ألمانيا بصفة خاصة، تم النظر فى الجوانب الاستراتيجية للسياسة الخارجية تجاه إيران وتحديدها داخل الحكومة مع قليل من النقاش فيما يجاوز الدائرة الداخلية الصغيرة لصانعى السياسة. ولم تثر أى نوع من النقاش العام، سوى الجوانب الأخلاقية للسياسة. وكان الافتقار شبه الكامل للمناقشة العامة حول المبرر الاستراتيجى لهذه السياسة، يعنى أنه ليس هناك تفهم واسع لأهمية إيران بالنسبة لألمانيا من الزاوية الاستراتيجية، بغض النظر عن المنافع فى التجارة (حتى وإن كانت متناقصة). ونتيجة لذلك، فإنه عندما تعرضت السياسة للهجوم من قبل الرأى العام، تم استقطاب المناقشة فى معسكرين مصطنعين نوعا ما: أولئك الذين كانوا يناصرون دوائر الأعمال، وأولئك الذين كانوا يناصرون حقوق الإنسان. وبدون بذل جهود لإقناع دوائر معينة بأن السياسة كانت جديرة بمواصلتها، فإنه حتى فى وجه النتائج المخيبة للآمال، أصبح الحوار الحاسم ضحية للتوقعات الأصلية التى حددت له. فالحوار الحاسم الذى بشر به فى الأصل كوسيلة لإحداث تغييرات فى وضع حقوق الإنسان فى إيران، تعثر عندما ظهر أنه ليس هناك مبرر لهذه التوقعات. وعندما حدث هذا، فقد الحوار الحاسم ميزته النسبية لاستراتيجية الولايات المتحدة، التى وضعت الوفاء بالشروط قبل المحادثات.[٣٨]

ولا يكفى تقييم الحوار الحاسم فقط فى سياق العلاقات الثنائية بين الاتحاد الأوروبى وإيران. بل ينبغى بحث السياسة فى إطار مثلث العلاقات الأمريكية الأوروبية الإيرانية. ومن الناحية الظاهرية على الأقل، فإن المواقف الخاصة بالاتحاد الأوروبى والولايات المتحدة كانت على الترتيب أشبه بنموذج « الشرطى الجيد، والشرطى السيئ »؛ بيد أن هذه الفلسفة المنسقة لم تجد أى صدى داخل الاتحاد الأوروبى.[٣٩] ونتيجة لذلك، حاولت إيران استغلال الانقسامات بين أوروبا والولايات المتحدة، باتهام أوروبا بالعجز عن أن تضع سياسة خارجية مستقلة عن الولايات المتحدة وإسرائيل. وقد ترددت أصداء هذا الادعاء فى أوروبا الممزقة بين الدفاع عن تعاونها مع أمريكا كنتاج لإرادتها الحرة ومقاومة انفراد أمريكا بالتصرف.

بيد أن المدافعين عن الحوار الحاسم زعموا أن هذه السياسة كانت وسيلة ضرورية للحيلولة دون العزلة التامة لإيران، والإبقاء على الاتصالات مفتوحة معها. وأيا كانت النكسات وأوجه الفشل التى أصابت هذه السياسة، فقد تم تحقيق هذين الهدفين، ولا ينبغى التقليل من أهميتهما. ذلك أن العزلة العالمية الفعالة، التى كان يمكن أن تحدث لو لم تكن السياسة الأوروبية قائمة، كان يمكن أن تجعل سلوك إيران أكثر استعصاء على التنبؤ به. ومثل هذه العزلة، مع التدهور السريع فى الوضع الاقتصادى وغياب بديل قابل للبقاء للصفوة الحاكمة، كانت ستجعل إيران أكثر تقلبا وأكثر خطرا على المنطقة بكاملها وعلى المصالح الغربية هناك.

ومع ذلك، ينبغى عدم الخلط بين الإبقاء على اتصالات مفتوحة مع إيران، وبين الأداء الفعال للحوار الحاسم. ولم يكن للأوروبيين دور فى إشراك إيران فى « لجنة الستة زائد اثنين المعنية بأفغانستان »، والتى جلست فيها إيران على نفس المائدة مع الولايات المتحدة، ولكنه كان بالتأكيد منتدى أساسيا لإيران لأن تعرب عن آرائها.(٤٠)

من الصعب تقييم ما إذا كان للحوار الحاسم تأثير إيجابى على إيران، وبصورة أكثر تحديدا ما إذا كان انتخاب الرئيس خاتمى يمكن أن يعزى جزئيا إلى هذه السياسة. ومن ناحية، سيكون من التهور أن نعزو التغيير الداخلى فى السياسات المحلية الإيرانية إلى الضغط الخارجى فقط. ومن ناحية أخرى، فإنه يمكن على الأقل استنتاج أن بعض التأثير غير المباشر قد حدث. وكما سبق ذكره، فقد تم وقف الحوار الحاسم فى إبريل ١٩٩٧ بعد الانتهاء من محاكمة ميكونوس، قبل شهر فقط من انتخابات الرئاسة التى جرت فى إيران. وأوضح سحب السفراء الأوروبيين من طهران، للإيرانيين، ربما للمرة الأولى، أن الأوروبيين ربما يريدون أن تقوم سياستهم على المبادئ وليس على الاقتصاد. وإذا صدق ذلك فإن فرصة العزلة الحقيقية كانت تبدو ممكنة. وربما أسهم هذا الإدراك فى الرغبة الشاملة فى إقامة حكومة جديدة، حكومة يرجح أن تلقى موافقة المجتمع الدولى. والمفارقة أن تأثير التخلى عن سياسة الحوار الحاسم كان أكبر من تأثير الاستمرار فيها.

دروس سياسة الحوار الحاسم

على الرغم من فشل سياسة الحوار الحاسم للاتحاد الأوروبى، فإن هذه السياسة وتنفيذها يوفران بعض الدروس المفيدة لأولئك الذين يصوغون استراتيجيات الارتباط مستقبلا، سواء مع إيران أو مع البلدان الأخرى. فأولا، إن وجود فهم مفصّل للوضع الداخلى للبلد المستهدف أمر حتمى لصياغة استراتيجية ناجحة للارتباط. ولوضع حزمة فعالة من الحوافز والعقوبات، يقتضى الأمر أن يتوافر لصانعى السياسة معلومات دقيقة عن الحوافز التى تحرك مختلف القوى الفاعلة فى المجتمع، وكذلك عن القوى الفاعلة التى يمكنها إتمام التغيير فى مجالات السلوك التى تمثل مشكلة. وعندما بدأ الحوار الحاسم، لم يول الأوروبيون اهتماما كافيا لصراع القوى الداخلى الذى كان يحدث فى قلب إيران. ولو كانوا قد ركزوا على هذه الديناميات، فربما كانوا قد اعترفوا بأهمية وضع حزمة محددة من الحوافز لدعم نفوذ العناصر من المجتمع الإيرانى التى تحبذ اتصالا أكبر مع الغرب. ولما كان الحال كذلك، فإن أوروبا أهملت الظروف السياسية الإيرانية الداخلية، وبدلا من ذلك وضعت سياسة تعتمد على الحوافز – مثل إعادة جدولة الديون وائتمان الصادرات – تعكس بدرجة أكبر المصالح الأوروبية فى إيران.

لقد كشفت حالة الحوار الحاسم أيضا أهمية النظر بحرص فى مستوى ونوع الارتباط (ما إذا كان مشروطا أو غير مشروط)، وقضية من الذى تتم مخاطبته عند وضع استراتيجية الارتباط. وكان الحوار الحاسم منذ بدايته مقصورا بدرجة أو بأخرى على الاتصالات بين حكومة وحكومة. وبصفة خاصة، فإنه نظرا لأن الحوار الحاسم سعى إلى معالجة قضايا حقوق الإنسان، فإن الحوار بين حكومة وحكومة كان لابد وأن يصطحب بحوار غير مشروط مع العناصر الناهضة فى المجتمع المدنى الإيرانى. وبدلا من ذلك، فإن ألمانيا ألغت اتفاقاتها الثقافية مع إيران قبل إعلان الحوار الحاسم بوقت قصير، عوضا عن أن تدعم فى الوقت نفسه الاتصالات مع المجتمع المدنى.

ولم يكن التركيز على العلاقات بين حكومة وحكومة ملائما بوجه خاص، فى ضوء العداء الذى كان يشعر به جانب كبير من الرأى العام الأوروبى تجاه النظام الإيرانى. وقد أثارت هذه المشاعر المعادية بين الأوروبيين الجانب الإيرانى، الذى كان يأمل فى أن تولد السياسة نوعا من التبادل والاحترام المتبادل. [٤١] وحد فتور هذه المشاعر من التقدم الذى كان يمكن تحقيقه فى المحادثات بين حكومة وحكومة، نظرا لأن من « المنافع المحتملة لاستراتيجية الارتباط، الاعتراف الذى تكفله للدولة الأخرى، مما يقلل الإحساس بعدم الأمن والميل للجوء إلى التكتيكات المرتبطة بالدول الأكثر ضعفا ».[٤٢]

وقد تغير الموقف الأوروبى تجاه إيران منذ انتخاب خاتمى. وأصبح الرأى العام الأوسع فى أوروبا واعيا بضرورة تنشيط المجتمع المدنى فى إيران، ومساندة نضاله من أجل الحرية والحقوق. وقد اعتبرت هذه التطورات عن حق أنها توفر فرصا للارتباط بالطبقة الوسطى الحضرية غير المتجانسة والمتحررة، والتى أثبتت أنها قوة دافعة قوية لتحرير الاتجاهات السياسية فى إيران، حتى قبل وصول خاتمى للسلطة.[٤٣] وتناضل هذه المجموعة، إلى جانب حركة المرأة، لدعم المجتمع المدنى وحكم القانون ضد سلطة الفئات الدينية البيروقراطية المحافظة بدرجة أكبر. ويتوقف مستقبل إيران وعلاقاتها مع الغرب بدرجة كبيرة على ما إذا كانت الطبقة الوسطى ستستطيع تطوير مؤسسات سياسية مركزية قادرة على البقاء، فى مواجهة الزمر السياسية التى لا يزال يسيطر عليها رجال الدين.[٤٤]

وتوضح هذه الحالة أيضا أن العقوبات لا ينبغى استبعادها من أى استراتيجية للحوار، وأنها إذا ما تم التصديق عليها فإن دورها يجب أن ينص عليه صراحة فى إعلانات السياسة. والحوار الحاسم مثال لكيف أن الارتباط الذى لا يهدد بالعقوبات مقترنا بالحوافز التى يقدمها، من المرجح ألا يكون فعالا. بيد أن الظروف التى سيتم فى ظلها استخدام العقوبات ينبغى أن تكون محددة وموجهة ومصوغة جيدا. وبالنظر إلى الوراء، نجد أن العلاقات الأوثق الواعدة ـ أو التهديد بإلغائها ـ بأمل استنفار تغييرات سلوكية فى مجالات الاهتمام الأربعة، لم

تكن استراتيجية سياسية صالحة. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه نظرا إلى أن النظريات الكامنة وراء السياسة كانت تتمثل فى الحفاظ على الاتصال مع إيران، فإن التهديد الذى كان يمكن أن تلجأ إليه أوروبا فى شكل عمل عقابى كان بعيدا عن المصداقية. ونتيجة لذلك، فإن تأثير أوروبا الذى تدعم من خلال علاقاتها الاقتصادية الكبيرة، تقوض بصورة كبيرة. وعلى الرغم من أن إيران ربما كانت قد شعرت بالحاجة إلى تقديم سياستها فى ضوء دولى مواتٍ أو تعديلها استجابة للضرورات الأيديولوجية والسياسية الداخلية، فإنه لم يكن من المحتمل أن تغير سلوكها على أى نحو يعتد به استجابة للتهديدات الأوروبية. فعلى سبيل المثال، فإن العبارة الإيرانية القائلة « نحن ضد عملية السلام لكننا لن نعمل ضدها»، هى نموذج للتغييرات التجميلية التى حدثت عبر مسار الحوار الحاسم.

وأخيرا، فإن أوضح درس يمكن استخلاصه من الحوار الحاسم هو أن كل نوع من الارتباط يحتاج إلى دعم دولى ومحلى. إن فشل دعاة الحوار الحاسم فى بناء دوائر مؤيدة محلية تساند استمرار السياسة، كان لابد أن يؤدى إلى سقوط هذه السياسة حتى لو كانت المكونات الأخرى المتدافعة غائبة. وفى ألمانيا وبلدان أخرى، عجز أنصار السياسة عن إقناع المواطن الأوروبى العادى بأن لبلده مصالح مهمة فى استمرار ارتباطها مع إيران. وفى النهاية، فإن موقف السياسة الواقعية أصبح ينظر إليه كمجرد غطاء لنشاط دور الأعمال. ومع رسوخ هذا الانطباع، تقوضت مصداقية دعاة الحوار الحاسم الذين يحاجون بأن النظام الإيرانى قادر على التغير.

إن هذه الدروس، فى حين أنها وثيقة الصلة بأى محاولات لوضع استراتيجية فعالة للارتباط، فإنها مهمة بصفة خاصة بالنسبة لصانعى السياسة على جانبى المحيط الذين يبحثون الارتباط بإيران فى المستقبل القريب. والمؤكد أن فرص إجراء حوار شامل مع مختلف أقسام المجتمع الإيرانى أفضل اليوم مما كانت عليه فى وقت ما. إن إيران مستعدة للحوار على مستوى المجتمع المدنى (وكذلك على المستويات الأخرى) مع كل الغرب، بما فى ذلك الولايات المتحدة. بيد أن « الحوار بين الحضارات » الذى دعا إليه خاتمى أخذ يتحقق، وأصبح هذا الحوار سياسة رسمية، بل ومقبولا فى الدوائر المحافظة المعارضة للرئيس. وقد خففت الولايات المتحدة من جانبها موقفها تجاه إيران، ومعارضتها للحوار السياسى الأوروبى الإيرانى. ويتوقف ما إذا كان يمكن معالجة القضايا التى تشغل الأذهان بصورة مثمرة على التطورات فى إيران. وفى حين أن هناك مبررات للتفاؤل، فإنه يتعين على الأوروبيين والأمريكيين على حد سواء الاعتراف بأن إيران بلد فى حالة تحرك. وبقدر تعاطف الغرب مع الإصلاحيين، وبقدر أهمية الحركة التى يرأسها الرئيس خاتمى، فإن الهياكل السياسية والاقتصادية القديمة لا تزال فعالة وقد تعرقل جهود الارتباط مستقبلا.

هوامش

١- حدثت عمليات القتل فى ميكونوس فى ١٧سبتمبر،١٩٩٢.

٢- تناقض طانة خاتمى مع رطانة المحافظين الإيرانيين الذين تحدثوا عن « صدام الحضارات » و« محاربة العدوان الثقافى للغرب ».

٣- European Council, "Conclusions of the Presidency," Edinburgh, December 1992, quoted in V. Matthias Struwe, *The Policy of Critical Dialogue: An Analysis of European Human Rights Policy towards Iran from 1992 to 1997,* Durham Middle East Paper 60 Durham [U.K.], 1998), pp. 25-26 .

٤- المرجع المذكور، ص ٢٦.

٥- لاحظ أيضا الفرق بين الولايات المتحدة « كدولة للامن الوطنى »، والأمم الاوروبية « كدول متاجرة »، فى Peter Rudolf, "Rogue Regime or Regional Power? Transatlantic Conflict over Policy towards Iran," in Matthias Dembinski and Kinka Gerke, eds., *Cooperation or Conflict? Transatlantic Relations in Transition* (New York: St. Martin's Press, 1998), pp. 144 f.: Peter Rudolf, "Critical Engagement: The European Union and Iran,"in Richard N. Haass, ed., *Transatlantic Tensions: The United States, Europe, and Problem Countries* (Brookings, 1999), pp. 71-101.

٦- Eurostat, *Jahrbuch ,97* (Luxembourg: Eurostat, 1997), p. 478.

٧- Farrokh Moini, ed., *Iran Yearbook ,93* (Bonn: MB Medien and Bücher Verlagsgesellschaft mbH, 1993), p. 317.

٨- انخفض حجم التجارة إلى ١٩٦٩ مليون دولار فى ١٩٩٨ International Monetary Fund, *Direction of. Trade Statistics Yearbook, 1999* (Washington, D.C., 1999), p. 260.

٩- Thomas Dreger,"Einige Absonderlichkeiten," *Die Tageszeitung*, March 2, 1993, p. 13.

١٠- "Noch sorgt Teheran bei den Exporteuren für Euphorie," *Handelsblatt,* October 8, 1992, p. 15.

١١- مثلما كانت زيارة جينشر لطهران فى ١٩٨٤ مهمة بالنسبة للعلاقات الألمانية الإيرانية والأوروبية الإيرانية، فإن ادعاء أن جينشر هو الذى « أسس » الحوار الحاسم هو من قبيل المبالغة. Hans Krech, "Was der 'kritische Dialog' gebracht hat," *Das Parlament,* February 12, 1999, p. 14.

١٢- Klaus-Dieter Frankenberger, "Genscher: Iran wünscht besseres Verhältnis zu Amerika," *Frankfurter Allgemeine Zeitung,* May 8, 1991, pp. 1-2; Udo Bergdoll, "Zu Reparaturarbeiten nach Teheran," *Süddeutsche Zeitung,* May 6, 1991, p.4.

١٣- Anoushiravan Ehteshami, *After Khomeini: The Iranian Second Republic* (New York: Routledge, 1995), pp. xiv f.; Shaul Bakhash, "Iran since the Gulf War," in Robert 0. Freedman, ed., *The Middle East and the Peace Process: The Impact of the Oslo Accords* (University Press of Florida, 1998), pp. 241-64.

١٤- *Struwe, The Policy of Critical Dialogue,* p. 22.

١٥- المرجع المذكور ص ١٧.

١٦- "Iran Offers a Higher Reward for Assassination of Rushdie," *New York Times,* November 3, 1992, p. A9.

١٧- "Bonn: Keine Sanktionen wegen Rushdie," *Die Tageszeitung*, November 6,1992, P. 1.

١٨- تتراءى الاتهامات الشائعة الموجهة بعدم فاعلية الحوار الحاسم فى مجال حقوق الإنسان فى *Große Anfrage der Fraktion Bündnis90/Die Grünen, Iran-Politik der Bundesregierung,* Drucksache 13/1973, 13. Wahlperiode (Bonn: Deutscher Bundestag, July 6, 1995) للاطلاع على نقـــد المانى صـخّـاب ونمطى للحـوار الحـاسم، انظر Arthur Heinrich, "Zur Kritik des 'Kritischen Dialogs': Der Sonderweg Bonn-Teheran," *Blätter für deutsche und internationale Politik, no.* 5 (May 1996), pp. 532-43.

١٩- Rainer Hermann, "Von der Wirtschafts- zur Legitimationskrise," *Orient,* vol. *35* (1994), pp. 541-64, p. 548f.

٢٠- Wilfried Buchta, "Irans fraktionierte Führungselite und die fünften iranischen Parlamentswahlen," in *KAS-Auslandsinformationen,* vol. 12 (Sankt Augustin: KonradAdenauer-Stiftung, 1996), pp. 50-78.

٢١- Johannes Vandenrath, "Menschenrechte in Islam und Christentum: 'Deutschiranisches Kolloquium, 3.-6. Oktober 1990 in Teheran,'" *Orient,* vol. 32 (1991), pp. 515-20.

٢٢- هذا العـدد هو فـعلا بالنسـبة للفـتـرة من يناير إلى نوفـمبـر، وليس للمدة كلها. Deutsch-Iranische Industrie- und Handelskammer, *Deutsch./Iranischer Wirtschaftsspiegel* no. 16 (December 1999), p.17.

٢٣- Hermann, "Von der Wirtschafts- zur Legitimationskrise," p. 553.

٢٤- "Deutsch-Iranische Kontakte im Zwielicht," *Neue Zürcher Zeitung,* October16, 1993, p.l.

٢٥- ونظرا لأن المانيا لم تعان المحنة المرضية التى تعرض لها الأمريكيون بعد الثورة، فقد كانت أكثر ترددا فى التفكير حول تشكيل علاقتها مع إيران بتدابير عقابية.

٢٦- إلى حد علمى، فإن جدول أعمال مدروس شبيه بفكرة « خريطة الطريق » التى عبرت عنها فيما بعد مادلين أولبرايت وزيرة الخارجية الأمريكية فى ١٧يونيو ١٩٩٨، لم تنظر فيه أوروبا خلال فترة الحوار الحاسم. انظر Geoffrey Kemp, *America and Iran: Road Maps and Realism* (Washington, D.C.: Nixon Center, 1998).

٢٧- "Bonns intensive Beziehungen zu Iran," *Neue Zürcher Zeitung,* August 7,1994,p. 3.

٢٨- دفعت هذه الاتصالات دوجلاس هيرد وزير الخارجية البريطانى إلى تذكير نظيره الألمانى بأن الحوار الحاسم قد جعل تحسين موقف حقوق الإنسان فى إيران شرطا لأى تحسن فى العلاقات الأوروبية الإيرانية. "Schmidbauer: Iran-Connection ganz human," *Die Tageszeitung,* October 18, 1993, p. 2. For later contacts between Schmidbauer and Fallahian, see "Geheimdiplomatic Enge Bande," *Der Spiegel,* March 6, 1995, p. 28.

٢٩- "Kinkel zufrieden über EU-Entscheidung," *Frankfurter Allgemeine Zeitung,* April 24, 1996, p. 4.

٣٠- حدث أن تواكبت انتخابات الرئاسة الأمريكية تقريبا مع إعلان الحوار الحاسم.

٣١- Elaine Sciolino, "Christopher Signals a Tougher U.S. Line toward Iran," *New York Times,* March 31, 1993, p. A3.

٣٢- Rudolf, "Rogue Regime or Regional Power?" p. 138.

٣٣- State Department spokesman Mike McCurry, quoted in Steve Vogel, "Allies Oppose Bonn's Iran Links," *Washington Post,* November 6, 1993, p. A18.

٣٤- انظر Steve Coll, "German Exports Helping Iran Rebuild, Rearm," *Washington Post,* December 6, 1992, pp. A33.

٣٥- Raymond Tanter, "Rogue Regimes," in Bassma Kodmani-Darwish, ed., *The United States, Iran, and Iraq: Containment or Engagement?* (Paris: Institut français des relations internationales, 1998) (les notes de I'IFRI, no. 7), pp. 21-30, p. 28.

٣٦- حدث بعض التنويع فى هذا الاتجاه خلال التسعينيات.

٣٧- بالنسبة لهذا المصطلح، انظر Val Moghadam, "Islamic Populism, Class, and Gender in Postrevolutionary Iran," in John Foran, ed., *A Century of Revolution: Social Movements in Iran* (University of Minnesota Press, 1994), pp. 189-222, p. 189.

٣٨- ينبغى ملاحظة ان الولايات المتحدة كانت مفتوحة للحوار الرسمى، لكن إيران لم تقبل هذا العرض.

٣٩- انظر Johannes Reissner, "Europe, the United States, and the Persian Gulf," in Robert D. Blackwill and Michael Stürmer, eds., *Allies Divided: Transatlantic Policies for the Greater Middle East* (MIT Press, 1997), pp. 123-42, p. 140.

٤٠- تتكون اللجنة من ستة جيران لأفغانستان زائد الولايات المتحدة وروسيا؛ وقد اجتمعت لأول مرة فى نيويورك فى أكتوبر ١٩٩٧ .

٤١- تم الإعراب عن هذا الشعور فى «*إيران ديلى*» فى أول زيارة لترويكا الاتحاد الأوروبى بعد قطع العلاقات بسبب محاكمة ميكونوس. ورد فى "Dailies Comment on Iran-EU Rapprochement," Islamic Republic News Agency, July 20, 1998 (www.irna.com [February 2000]).

٤٢- Shahram Chubin and Jerrold D. Green,"Engaging Iran: A US Strategy," *Survival* vol. 40 (Autumn 1998), pp. 153-69, p. 158.

٤٣- استخدم تعبير *الطبقة الوسطى* هنا بمعناه الاجتماعى والسياسى – الأيديولوجى، ويشير إلى المثقفين والبيروقراطيين وبعض البازاريين (التجار) . للاطلاع على تحليل مثير للاهتمام لتعبير *الطبقة الوسطى* فى سياق الفرق السياسية الإيرانية حاليا، انظر: Sa'îd Barzîn, J*enâhbandî-ye siyâsî dar îrân* (Political Factions in Iran) (Tehran: Nashr-e Markaz Publishing, 1998). ولا يجب اعتبار البازاريين ينتمون تلقائيا إلى فرقة محافظة، خاصة ليس ما يسمى البازاريين الجدد. «ه غرامهم ليس السياسة، بل الربح. وبالنسبة إلى شركائهم فى القيادة، فإن الهدف المهيمن ليس هو الأيديولوجيا المتزمتة بل السلطة». Jahangir Amuzegar, "Adjusting to Sanctions," *Foreign Affairs*, vol. 76 (May-June 1997), pp. 31-41, p. 39.

٤٤- Shaul Bakhash, "Iran's Remarkable Election," *Journal of Democracy*, vol. 9 (January 1998), pp. 80-94, pp. 93 f.

٤

الولايات المتحدة والعراق: مخاطر الارتباط

كينيث جوستر[١]

ثار الجدل حول المزايا النسبية لسياسة الارتباط أو سياسة العقوبات فى المحل الأول عند التعامل مع الدول « المارقة » أو الدول التى تمثل مشكلة. وعلى الرغم من أن الولايات المتحدة تفرض عادة عقوبات اقتصادية على الدول التى تمثل مشكلة، فقد كانت سياسة الولايات المتحدة تجاه العراق من ١٩٨٨ إلى ١٩٩٠، استثناء من تلك الممارسة العامة. ومن أغسطس ١٩٨٨ إلى أغسطس ١٩٩٠ – وهى الفترة بين نهاية الحرب الإيرانية العراقية، وغزو العراق الكويت – سعت الولايات المتحدة للارتباط بالعراق فى محاولة لتعديل سلوكه وبناء علاقة ثنائية إيجابية. وخلال هذه الفترة سمحت حكومة الولايات المتحدة، وقد تحررت من أى أوهام عن أعمال الرئيس العراقى صدام حسين السابقة، بالتجارة فى بنود غير عسكرية مع العراق وقدمت ضمانات ائتمانية للمشتريات العراقية من المنتجات الزراعية الأمريكية.

ولم تنجح سياسة الولايات المتحدة فى الارتباط المحدود بالعراق. فقد غزا العراقيون الكويت فى أغسطس ١٩٩٠، وتجاهلوا العقوبات الاقتصادية المفروضة عليهم، وأخيرا قاتلوا وخاضوا حربا وخسروها ضد تحالف دولى يزيد على ثلاثين بلدا تعمل بموافقة مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. والواقع أن العراق حتى هذا اليوم يتحدى قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة التى اعتمدها بعد حرب الخليج، ولايزال ملتزما بتطوير أسلحة الدمار الشامل والقدرة على توصيلها لأهدافها. وقد أثارت هذه الظروف قضية ما إذا كان الارتباط بالعراق سياسة رشيدة جرى اتباعها من ١٩٨٨ إلى ١٩٩٠ وما إذا كان يمكن استخلاص الدروس من تنفيذ تلك السياسة.

المصالح الحيوية للولايات المتحدة فى الخليج الفارسى

لمدة ثلاثة عقود تقريبا، منذ أن أصبحت الولايات المتحدة القوة الأجنبية الأساسية فى منطقة الخليج الفارسى، كان هناك توافق عريض فى الرأى حول المصالح الحيوية للولايات المتحدة فى تلك المنطقة.[٢] وتتمثل مصلحة أولية للولايات المتحدة فى الحفاظ على التدفق المأمون وغير المقيد للنفط والغاز من الخليج بأسعار معقولة. ذلك أن الحصول على هذه الإمدادات من

الطاقة أمر حاسم بالنسبة للرفاهية الاقتصادية للعالم الصناعى. وهناك مصلحة ثانية مرتبطة بذلك هى الحفاظ على الاستقرار الإقليمى بإنشاء ترتيبات أمن للحيلولة دون قيام دولة مهيمنة معادية للولايات المتحدة، وبالسعى لوقف انتشار أسلحة الدمار الشامل. وهناك مصلحة ثالثة للولايات المتحدة، ترتبط بصورة أوسع بالشرق الأوسط، وهى ضمان أمن إسرائيل. [٣]

ومنذ أوائل السبعينيات، سعت الولايات المتحدة لتحقيق هذه المصالح القومية من خلال تشكيلة متنوعة من السياسات. ففى البدء، من ١٩٧٢ إلى ١٩٧٩، اعتمدت الولايات المتحدة على علاقات قوية مع إيران ومع المملكة العربية السعودية – سياسة « الدعامتين »– لتحقيق استقرار المنطقة وتوفير إمدادات مأمونة من النفط والغاز. وخلال هذه الفترة، كانت علاقات الولايات المتحدة مع العراق غير موجودة عمليا. فقد قطع العراق العلاقات مع الولايات المتحدة فى بداية حرب الأيام الستة ١٩٦٧ بين إسرائيل والقوات العربية؛ وبعد ذلك بوقت قصير، أصبح العراق إحدى الدول الزبائن الرئيسية للاتحاد السوفيتى فى الشرق الأوسط.

وانهارت سياسة الولايات المتحدة فى الخليج فى ١٩٧٩ مع نشوب الثورة الإيرانية، حيث تحولت إيران من حليف فى ظل الشاه لتصبح خصما فى ظل آية الله الخمينى. وفى الوقت الذى غزا فيه العراق إيران فى ١٩٨٠، بادئا حربا تدميرية استمرت ثمانى سنوات، اعتمدت الولايات المتحدة نهج توازن القوى القائم بحكم الواقع إزاء هاتين القوتين الإقليميتين. وعلى الرغم من أن الولايات المتحدة كانت من الناحية الرسمية محايدة فيما يتعلق بالحرب نفسها، فإنه عند تدهور الموقف العسكرى العراقى فى أواخر ١٩٨١ و١٩٨٢، أصبحت إدارة ريجان تشعر بالقلق من طموحات إيران التوسعية – وهو قلق شارك فيه فى ذلك الوقت كثيرون من حلفاء الولايات المتحدة ودول الخليج الأخرى.

وبحلول ١٩٨٢، خلص الرئيس رونالد ريجان إلى أنه مما يتفق مع المصلحة الوطنية للولايات المتحدة، أن يبدأ فى تدعيم العلاقات مع العراق. وكان الحافز الأول لإدارة ريجان فى ذلك هو الحسبة الاستراتيجية القائلة بأن الولايات المتحدة فى حاجة إلى دعم العراق كقوة إقليمية موازية لإيران.[٤] وشملت الدوافع الثانوية الأخرى، الأمل فى أن يلعب صدام حسين دورا بناء فى عملية السلام فى الشرق الأوسط؛ والاعتراف بأن العراق باعتباره بلدا كبيرا لديه احتياطيات أساسية من النفط، يمثل سوقا غير مستغلة بالنسبة للصناعة والزراعة الأمريكية؛ والرغبة فى بناء علاقة مع بغداد وإنهاء احتكار موسكو للعلاقة معها.[٥]

وبعد أن قطع صدام حسين العلاقات مع الإرهابى أبو نضال فى ١٩٨٢، استبعدت حكومة الولايات المتحدة العراق من قائمة الأمم المنغمسة فى الإرهاب الذى ترعاه الدولة. وجعل هذا الإجراء العراق مؤهلا للحصول على مساعدة هيئة الائتمان السلعى التابعة لوزارة الزراعة الأمريكية، والتى تدير برنامجا لترويج الصادرات وتنمية الأسواق لمساعدة المصدرين الزراعيين والمنتجين الأمريكيين عن طريق تنمية أسواق خارجية للسلع الأمريكية. وفى ديسمبر

١٩٨٢ (السنة المالية الأمريكية ١٩٨٣)، وافقت هذه الهيئة على تقديم ضمانات ائتمانية تبلغ نحو٤٠٠ مليون دولار إلى المصدرين الزراعيين الأمريكيين لبيع سلع إلى العراق.

وبعد ذلك بعامين فى نوفمبر ١٩٨٤، استأنفت الولايات المتحدة والعراق العلاقات الدبلوماسية، وزادت الحكومة الأمريكية تعاونها مع العراق بإشراكه فى الاستخبارات العسكرية، واستمرار المساعدة الاقتصادية. بيد أن هذا التعاون لم يمتد إلى بيع أسلحة أو منظومات أسلحة للعراق. (٦) والواقع أن دعم الولايات المتحدة للعراق لم يكن غير مشروط، فقد تباين حسب التطورات فى النزاع مع إيران. فعندما كان العراق يعانى خسائر، مالت إدارة ريجان بدرجة أكبر لصالح صدام حسين. فعلى سبيل المثال، فى ١٩٨٧ عندما بدأت إيران تهاجم ناقلات النفط بهدف منع العراق من تصدير النفط والانتفاع بعائداته، « وضعت » الولايات المتحدة «علمها» على الناقلات الكويتية وسجلتها فى الولايات المتحدة، وبذلك جعلت هذه الناقلات مؤهلة للحصول على حماية البحرية الأمريكية ضد الهجوم المحتمل من إيران.(٧) وقد انتهت الحرب العراقية الإيرانية بوقف إطلاق النار فى أغسطس ١٩٨٨ .

وقد خرج العراق من النزاع باعتباره واحدا من أقوى الدول عسكريا فى المنطقة. وقبل حرب العراق مع إيران مباشرة وفى أثنائها، حصل العراق على ما يساوى أكثر من خمسين مليار دولار من الأسلحة التقليدية، أساسا من الاتحاد السوفيتى والصين وفرنسا.(٨) كما بذل صدام حسين جهدا متضافرا خلال تلك الفترة لتطوير الأسلحة النووية والكيميائية والبيولوجية. وبدأ العراق برنامجا نوويا فى السبعينيات، شمل عقد اتفاق للتعاون النووى مع فرنسا، وبمقتضاه وافق الفرنسيون على بناء مفاعل اوزيراك النووى خارج بغداد، وتدريب العلماء والفنيين العراقيين على إدارته. وفى ١٩٨١، عندما كان هذا المعمل النووى على وشك التشغيل قامت الطائرات الإسرائيلية بقصفه وتدميره. بيد أنه اكتشف فيما بعد أن صدام حسين استمر فى بذل مجهود سرى كبير لشراء مكونات برنامجه النووى، وحصل على المعدات والمواد أساسا من فرنسا والمملكة المتحدة وألمانيا والبرازيل وباكستان. (٩)

وكانت الولايات المتحدة قد فرضت حظرا على بيع الأسلحة إلى العراق أو إيران خلال حربهما التى استمرت ثمانى سنوات. وعلى الرغم من أن وزارة التجارة الأمريكية وافقت على الترخيص بتصدير ما يقرب من ١,٥ مليار دولار من المعدات ذات الاستخدام المزدوج إلى العراق بين ١٩٨٥ و١٩٩٠، فإن الشحنات الفعلية بموجب ذلك الترخيص كانت محدودة تماما. والواقع أنه على عكس التأكيدات التى أبداها البعض،(١٠) فإن ما قيمته ٥٠٠ مليون دولار فقط من الـ١,٥ مليار دولار من الصادرات مزدوجة الاستخدام التى تم الترخيص بها بين ١٩٨٥ و١٩٩٠، تم شحنه إلى العراق. (١١) وبالإضافة إلى ذلك، تمت الغالبية العظمى من الصادرات مزدوجة الاستخدام التى بلغت قيمتها ٥٠٠ مليون دولار خلال الحرب العراقية الإيرانية. ومنحت وزارة التجارة تراخيص بمبلغ ٧٥ مليون دولار فقط من الصادرات ذات الاستخدام

المزدوج خلال ١٩٨٩ و١٩٩٠، وهو ما ينقص كثيرا عن السنة السابقة. [١٢] وعلى الرغم من الكميات القليلة نسبيا التى تم تسليمها من الصادرات، فإن بعض هذه البنود ربما انتهت إلى مساعدة العراق فى جهوده لتطوير أسلحة الدمار الشامل. [١٣]

وقد استخدم العراق الأسلحة الكيميائية ضد إيران فى عدة مناسبات خلال الحرب. وفى ١٩٨٨، استخدم الغاز السام ضد القرى الكردية فى شمالى العراق. [١٤] وقد أدانت إدارة ريجان أعمال العراق، وطالبت بغداد بتعهد وتأكيد بالامتناع عن أى استخدام آخر للأسلحة الكيمائية.[١٥] بيد أن الإدارة عارضت إصدار تشريع يفرض قيودا اقتصادية على العراق، معتقدة أن مثل هذه العقوبات سيكون لها أثر معاكس على قدرة الولايات المتحدة على التأثير فى العراقيين. [١٦]

وخلال الحرب العراقية الإيرانية، حظيت سياسة الولايات المتحدة تجاه العراق بدعم كبير، حيث كان معظم المحللين يوافقون على الحاجة إلى الموازنة بين بغداد وطهران. ومع نهاية الحرب العراقية الإيرانية، بدأ هذا التوافق فى الرأى ينهار. فقد حاج البعض فى إدارة ريجان، بأن العراق أصبح عندئذ يمثل تهديدا عسكريا كبيرا فى المنطقة وينبغى التصدى له.[١٧] وأشار آخرون فى الكونجرس إلى استخدام العراق الأسلحة الكيميائية ضد الأكراد، إضافة إلى الانتهاكات العراقية الإضافية لحقوق الإنسان، وطالبوا بفرض حظر تجارى. بيد أنه عندما كانت إدارة ريجان فى الشهور الأخيرة من ولايتها، استمرت جهود التعاون تجاه العراق التى طبقت خلال الحرب الإيرانية العراقية. وأحيلت أى إعادة تقييم لسياسة الخليج إلى الإدارة التالية. وأمر الرئيس جورج بوش بإجراء هذه المراجعة بعد فترة قصيرة من توليه منصبه.

الارتباط المحدود، ٨٩ - ١٩٩٠

كانت الحكمة التقليدية – داخل إدارة بوش، وكذلك داخل أوروبا الغربية وبين البلدان العربية – هى أن العراق قد خرج من الحرب أكثر اعتدالا وأكثر موالاة للغرب، على الأقل من الناحية الظاهرية، وأكثر انفتاحا من الناحية السياسية مما كان عليه من قبل. [١٨] وكان من الواضح أن العراق وقد أنهكه صراعه مع إيران، فى حاجة إلى إعادة بناء بلده الذى تم تدميره. وللحصول على المساعدة الاقتصادية ورأس المال الاستثمارى المطلوبين، كان على العراق أن يقيم علاقات ودية مع الدول العربية الثرية فى الخليج وكذلك مع الغرب. وخلال حربه مع إيران، أصبح جيران العراق بمن فيهم مصر والأردن والمملكة العربية السعودية ودول الخليج الأخرى، أقرب إلى العراق، واعتقدوا أن صدام حسين سيركز على التعمير الداخلى، (وكانت التكلفة المقدرة لذلك تصل إلى ٢٠٠ مليار دولار). والواقع أن صدام حسين أنشأ مجلس التعاون العربى فى فبراير ١٩٨٩، ويتكون من مصر واليمن الشمالى والأردن والعراق، لتوسيع تعاونه مع العرب المعتدلين، وليكون كتلة لمواجهة الهيمنة الإيرانية. كما أعاد صدام

حسين العلاقات الدبلوماسية مع مصر، وفى مارس ١٩٨٩ وقع ميثاق عدم اعتداء ثنائى مع المملكة العربية السعودية. (١٩)

وشجعت البلدان العربية المعتدلة الولايات المتحدة على أن تمد يدها إلى العراق. وكانت بغداد قد أوهنت علاقاتها مع موسكو بعد الحرب العراقية الإيرانية. كما حدّ العراق على نحو ظاهر من تأييده للفصائل الفلسطينية الراديكالية، ولعب دورا مهما فى مساندة منظمة التحرير الفلسطينية فى اعترافها التاريخى بحق إسرائيل فى الوجود فى نوفمبر ١٩٨٨، ووافق على الحل السلمى للنزاع العربى الإسرائيلى. وبالإضافة إلى ذلك، وفر العراق سوقا متنامية لصادرات الولايات المتحدة والغرب، وهو ما تجسد بالفعل فى مشتريات العراق من الأسلحة والتكنولوجيا الأوروبية (خاصة من فرنسا وألمانيا) والغلال الأمريكية. وكان العراق قد أصبح مصدرا أساسيا للنفط بالنسبة للولايات المتحدة وشركائها الغربيين. وعلى الرغم من أنه باسترجاع الماضى يتبين أن ذلك كان من أحلام اليقظة، فإنه فى ذلك الوقت كانت الرؤية الشائعة على نطاق واسع فى المجتمع الدولى أن صدام حسين يتبع طريقا أكثر اعتدالا؛ ومن ثم، لم يكن هناك أى تأييد دولى لنبذ النظام العراقى.

وفى هذا السياق، قامت إدارة بوش - التى ورثت جهود إدارة ريجان لدعم العلاقات مع العراق - بمراجعة سياسة الولايات المتحدة فى منطقة الخليج الفارسى. (٢٠) وتمثلت ثمرة عملية الاستعراض والمراجعة المطولة هذه فى « توجيه الأمن القومى رقم ٢٦ » المعنون « سياسة الولايات المتحدة تجاه الخليج الفارسى »، والتى اكتملت فى يونيو ١٩٨٩ ووقعها الرئيس فى ٢ من أكتوبر ١٩٨٩. وقد أكد هذا التوجيه مجددا الإطار الذى كان ساريا بالفعل، والخاص بسياسة الارتباط المحدود مع العراق. وقد لاحظ التوجيه أن « الحصول على نفط الخليج الفارسى وضمان أمن الدول الصديقة الرئيسية فى المنطقة » لا يزال أمرا حيويا للأمن القومى الأمريكى، وأن الولايات المتحدة ملتزمة بالدفاع عن تلك المصالح، «عند الضرورة، وإذا كان ذلك ملائما، من خلال استخدام القوة العسكرية للولايات المتحدة ». ومضى التوجيه ليخلص إلى أن تطوير «علاقات طبيعية بين الولايات المتحدة والعراق سيخدم مصالحنا فى الأجل الأطول، ويدعم الاستقرار فى كل من الخليج والشرق الأوسط ».

واعترف التوجيه بالحاجة إلى سبر أغوار العراقيين، واختبارهم، كجزء من الجهود المبذولة لتحقيق الاعتدال فى سلوكهم. فمن ناحية، اقترح التوجيه توسيع نطاق « الحوافز السياسية والاقتصادية المقدمة للعراق »، وأوصى بتسهيل « الفرص أمام الشركات الأمريكية للمشاركة فى إعادة بناء الاقتصاد العراقى، خاصة فى مجال الطاقة ». ومن ناحية أخرى، نص التوجيه على أنه إذا فشلت الحوافز الإيجابية المقدمة إلى صدام حسين فى إحداث السلوك المرغوب، فإن الولايات المتحدة ستضطلع بسلسلة من العقوبات السلبية لتشجيع السياسات العراقية البناءة: « يجب أن تفهم القيادة العراقية أن أى استخدام غير مشروع للأسلحة الكيميائية و/

أو البيولوجية سيؤدى إلى فرض عقوبات اقتصادية وسياسية عليها، والتى سنسعى للحصول على أكبر تأييد ممكن لها من حلفائنا وأصدقائنا». وبالمثل، فإن أى انتهاك من قبل العراق للضمانات الدولية المفروضة على برنامجه النووى سيؤدى إلى فرض العقوبات. وأخيرا، لاحظ التوجيه أن « اعتبارات حقوق الإنسان » ستستمر فى أن تمثل عنصرا مهما فى سياسة الولايات المتحدة تجاه العراق، وأن العراق مدعو إلى « أن يلعب دورا بناء فى التفاوض بشأن التسوية مع إيران والتعاون فى عملية السلام بالشرق الأوسط ».

وسرعان ما أدى تحقيق قامت به وزارة العدل إلى تعقيد الجهود المبذولة لتطبيق سياسة الارتباط المعلنة فى التوجيه رقم ٢٦. فقد بدأ المدعى العام الأمريكى فى أطلنطا التحقيق مع فرع البنك الإيطالى، بنكا ناسيونالى ديل لافورو، الذى اشترك فى برنامج ضمانات الائتمان التى قدمتها هيئة الائتمان السلعى للمصدرين الأمريكيين للمنتجات الزراعية إلى العراق. وفى خلال التحقيق ثارت ادعاءات بأن البرنامج قد استغل لمساعدة العراقيين على أن يحصلوا بصورة غير قانونية على الأسلحة وغيرها من المواد المتعلقة بالأسلحة. وطفت هذه الادعاءات – والتى لم يقم الدليل على صحتها – على السطح عندما كانت إدرة بوش تنظر فى طلب العراق للحصول على ضمانات ائتمانية قدرها٠٣, ١مليار دولار للسنة المالية ١٩٩٠.[٢١]

واختارت الحكومة الأمريكية التى زودت العراق بضمانات ائتمانية قيمتها ١. ١مليار دولار فى كل سنة من السنتين السابقتين، أن تعدل نهجها بالنسبة للسنة المالية ١٩٩٠. وكان القرار بتعديل البرنامج، والذى نتج عن عدة اجتماعات عقدت فيما بين الوكالات فى أكتوبر نوفمبر ١٩٨٩، يرجع أولا إلى ادعاءات متعلقة بالبنك الإيطالى. كما ثار قدر كبير من الجدل الداخلى – والخلاف – بشأن جدارة العراق الائتمانية. وأعرب ممثلون من وزارة الخزانة ومجلس الاحتياطى الفيدرالى عن قلقهم بشأن حجم الدين العراقى المستحق للمقرضين الأجانب، وبشأن تخلف العراق عن سداد قروضه من بعض البلدان الأخرى. غير أنهم ومسئولين كبار آخرين فى إدارة بوش اعترفوا أيضا بأن العراق قد عامل على الدوام المقرضين الأمريكيين على أساس تفضيلى، وأنه قام بسداد المستحقات بالكامل وفى الوقت الملائم بموجب هذا البرنامج، وأن لديه احتياطيات ضخمة من النفط كمصدر للإيرادات التى ستتحقق مستقبلا لخدمة ديونه. [٢٢] وفى النهاية، اعتمدت الإدارة فى نوفمبر ١٩٨٩ نهجا متعدد الطبقات تجاه ضمانات الائتمان، بدلا من تلبية طلبات العراق من البرنامج مباشرة.

وبموجب هذه الخطة، قدمت وزارة الزراعة الشريحة الأولى من ضمانات ائتمانية قيمتها ٥٠٠ مليون دولار، مع ضمانات إضافية للسنة المالية تعتمد على نتائج تحقيق المدعى العام الأمريكى فى الجوانب المتعلقة بالبنك الإيطالى، وهى القضية التى تتعلق ببرنامج هيئة الائتمان السلعى، وعلى نتائج الاستعراض الإدارى الذى تقوم به وزارة الزراعة نفسها للبرنامج مع العراق.[٢٣] كما حذرت إدارة بوش الحكومة العراقية من أن البرنامج لن يستمر إلا إذا تبين «أنه خال من أى شبهة بعدم المشروعية ».[٢٤]

وفى حين كانت الادعاءات المتعلقة بالبنك الإيطالى لا تزال معلقة فى ١٩٩٠، تجاهل الرئيس بوش معارضة الكونجرس ووقع توجيها يسمح لبنك التصدير والاستيراد بأن يقدم ٢٠٠ مليون دولار كائتمان لقرض للتنمية إلى العراق. فحسبما يقول جيمس بيكر الثالث وزير الخارجية، فإن هذا القرار، « أصبح مقياسا عاليا للجهود [الأمريكية] المبذولة لتحقيق الاعتدال فى السلوك العراقى».[٢٥] ونظرا لأن وزارة الزراعة استمرت تراقب التحقيقات مع البنك الإيطالى، فإن النتائج الأولية للاستعراض الإدارى الذى قامت به الوزارة نفسها لبرنامج الضمانات الائتمانية المقدمة للعراق حدد بعض أوجه الشذوذ الواضحة. [٢٦] ومن ثم، أرجأت إدارة بوش فى فبراير ١٩٩٠ اتخاذ القرار بدفع أى نسبة من الشريحة الثانية التى تبلغ قيمتها ٥٠٠ مليون دولار من ضمانات الائتمان المقدمة لمبيعات الصادرات إلى العراق، وهو تصرف أثار شكوى العراق.[٢٧]

وفى الوقت نفسه بدأت سلسلة من الأعمال العراقية تثير تساؤلات جديدة عن نوايا العراق، وما إذا كانت سياسة الارتباط الأمريكية قد حققت أثرها المستهدف. ففى فبراير ١٩٩٠، فى قمة مجلس التعاون العربى أكد صدام حسين أن العراق، الذى تراكمت عليه ديون خارجية تبلغ نحو٨٠ مليار دولار خلال حربه مع إيران، لن يسدد بعد ذلك القروض التى حصل عليها من البلدان العربية الأخرى. (بما فى ذلك ما يقدر بـ ١٠-٣٠ مليار دولار من الكويت) لأن العراق من المفترض أنه خاض هذه الحرب نيابة عن العالم العربى بأسره.[٢٨] والواقع أن صدام حسين طالب بالفعل دول الخليج بأن تزود العراق بأموال إضافية. وخلال نفس الاجتماع، انتقد صدام حسين علنا الوجود البحرى طويل الأجل للولايات المتحدة فى الخليج الفارسى، وطالب الأسطول الأمريكى بأن يعود إلى بلاده. كما اشتكى العراق للولايات المتحدة فى فبراير من أن إذاعة صوت أمريكا كانت تنتقد الشرطة السرية فى العراق والبلدان الأخرى.

وفى مارس ١٩٩٠، تصاعد سلوك صدام حسين الباعث على إثارة الاضطرابات. فقد قدم العراق إلى المحاكمة صحفيا بريطانيا ولد فى إيران، كان قد ألقى القبض عليه بتهمة التجسس لحساب إسرائيل، و تم إعدامه على الرغم من الالتماسات الدولية بالعفو عنه. وفى الشهر نفسه، أوقف مسئولو الجمارك البريطانيون الذين يتعاونون مع الولايات المتحدة، محاولة عراقية لتهريب مكثفات لها استخدامات محتملة فى مجال القذائف والأسلحة النووية إلى العراق. وبالإضافة إلى ذلك، فقد تشاورت حكومة الولايات المتحدة مع البريطانيين بشأن مصادرة مواد مخصصة لقيام العراق بصنع ما يسمى بالمدفع العملاق، فى الوقت الذى تواكب فيه ذلك مع الاغتيال الغامض للدكتور جيرالد بول خبير القذائف التسيارية الكندى، والذى كان مسئولا إلى حد كبير عن تطوير ذلك السلاح. وخلال هذه الفترة، اكتشفت دوائر الاستخبارات فى الولايات المتحدة أيضا أن العراق يقوم ببناء منصات لإطلاق القذائف لها

مدى كاف للوصول إلى إسرائيل. وبعد ذلك الاكتشاف بوقت قصير فى ٢ من إبريل ١٩٩٠، أصدر صدام حسين تهديدا استفزازيا يقول فيه إنه إذا هاجمت إسرائيل العراق فإن العراقيين سيستخدمون الأسلحة الكيماوية « لتلتهم نصف إسرائيل ».(٢٩)

وقد وقعت كل هذه الأحداث فى فترة ثارت فيها شكوك صدام حسين من وجود مؤامرة أمريكية بريطانية إسرائيلية موجهة ضد العراق. والواقع أنه لم تكن هناك مثل هذه المؤامرة، وكانت إدارة بوش تسعى إلى طمأنة صدام حسين بأنها لا تضمر أى نوايا سيئة تجاه العراق.(٣٠) وفى إبريل ومايو ١٩٩٠، اتخذت الإدارة رغم ذلك خطوات – رآها بعض النقاد غير كافية – للتصدى للسلوك صدام حسين المنذر بالخطر. وأدان الرئيس بوش تهديد صدام حسين ضد إسرائيل، وشجبت وزارة الخارجية التهديد باعتباره غير مسئول. وبالإضافة إلى ذلك، طالب نائب مستشار الأمن القومى ووزارة الخارجية بأن تنسق مع الوكالات الأخرى لوضع وتنفيذ مبادرة متعددة الأطراف للتصدى لانتشار الأسلحة العراقية غير التقليدية. (٣١) كما قررت الإدارة، مرة أخرى، أن تؤجل الإفراج عن الشريحة الثانية من ضمانات الائتمان الأمريكية للعراق البالغة ٥٠٠ مليون دولار وأوقفت برنامج المساعدات الزراعية، وهو قرار أدانه العراق باعتباره دليلا آخر على المؤامرة التى تقودها الولايات المتحدة ضده. (٣٢)

وبحلول أواخر يونيو ١٩٩٠، تدهورت العلاقات الأمريكية العراقية بدرجة أكبر. ومع ذلك كان من الصعب تبين ما إذا كانت أعمال صدام حسين تعكس تحولا استراتيجيا أو أنها مجرد تغيير تكتيكى فى السلوك، لأن الولايات المتحدة كانت تفتقر إلى القدرات الاستخبارية الملائمة داخل العراق، خاصة الاستخبارات البشرية داخل دائرة القيادة العراقية. وفى ظل هذه الظروف، اعتمدت إدارة بوش اعتمادا كبيرا على ما كانت تسمعه من الجيران العرب للعراق، الذين بدوا أكثر معرفة بالنوايا الحقيقية لصدام حسين. واستمر زعماء المملكة العربية السعودية ومصر ينصحون الإدارة بتجنب الكلمات الملتهبة والأعمال المتعجلة. (٣٣) والواقع أن إدارة بوش قاومت مقترحات الكونجرس بفرض عقوبات جديدة على العراق. فقد كان من رأى هذه الإدارة أن مثل هذا التشريع سيحرم الرئيس من المرونة فى التعامل مع العراق، وينتهك حقه فى إدارة السياسة الخارجية. وبالإضافة إلى ذلك، ظلت هناك وجهة نظر داخل البيت الأبيض – تشجعها مصر والبلدان العربية المعتدلة الأخرى – تقول إن الولايات المتحدة يرجح أن تحتفظ بنفوذها على العراق بمواصلة الاتصالات المحدودة بأكثر مما تفعله بفرض مزيد من العقوبات. (٣٤)

وفى يوليو ١٩٩٠، ومع انخفاض سعر النفط الذى فاقم محنة العراق الاقتصادية، تصاعدت التوترات بين العراق والكويت. فقد اتهم العراق الكويت والإمارات العربية المتحدة بأنهما تجاوزتا عمدا حصصهما من الإنتاج التى حددتها الأوبك، ومن ثم تسببا فى تخمة سوق النفط. كما اتهم العراق الكويتيين، بأنهم أقاموا مراكز عسكرية ومراكز للشرطة ومنشآت

نفطية على أرض عراقية، وبذلك انتهكوا الحدود العراقية الكويتية، وبأنهم سحبوا النفط من حقل الرميلة الذى يقع تحت تلك الحدود. وبحلول منتصف يوليو، اكتشفت الأقمار الصناعية الأمريكية تحرك القوات والمعدات العراقية نحو حدود الكويت. (٣٥) بيد أن بلدان المنطقة - بما فى ذلك مصر والأردن والمملكة العربية السعودية، وحتى الكويت - استمرت تعتقد أن العراق لا يسعى إلا إلى تخويف الكويت، وحثت الولايات المتحدة على ألا تقوم بأى أعمال استفزازية. والواقع أن كل البلدان العربية، باستثناء الإمارات العربية المتحدة، رفضت الوجود الأمريكى العلنى فى المنطقة باعتباره أمرا يؤدى إلى نتائج عكسية. وطالبت الإمارات العربية المتحدة وحدها الولايات المتحدة بأن تشارك فى تدريبات عسكرية مشتركة، كمظهر للتضامن ضد تهديدات صدام حسين الجديدة. ووافق الرئيس بوش على التدريبات فى ٢٣ من يوليو، وفى اليوم التالى اشتركت ٦ سفن أمريكية، بما فى ذلك طائرات التزويد بالوقود فى الجو، فى مناورة مشتركة مع الإمارات. كما أكدت وزارة الخارجية مجددا التزام حكومة الولايات المتحدة بالتدفق الحر للنفط خلال مضيق هرمز، وبالدفاع الفردى والجماعى عن النفس بالنسبة للبلدان القائمة فى المنطقة، وهى الرسالة التى قدمتها أبريل جلاسبى سفيرة الولايات المتحدة مباشرة إلى نائب وزير الخارجية العراقى فى ٢٤ من يوليو.

وأصدرت دوائر الاستخبارات الأمريكية « تحذيرا رسميا من الحرب » فى ٢٥ من يوليو، ولكن القادة العرب استمروا يعتقدون (وهم متفائلون) بأن الأمور بين العراق والكويت يمكن حلها سلميا. وأوضح الرئيس المصرى حسنى مبارك أن لديه تأكيدات شخصية من صدام حسين بأن العراق لن يتحرك ضد الكويت. (٣٦) والأكثر من ذلك، فإن السفيرة جلاسبى، صرحت فى أعقاب اجتماع غير مسبوق مع صدام حسين فى ٢٥ من يوليو، أن صدام حسين قد قدم لها تطمينات بأنه يسعى إلى حل دبلوماسى للأزمة فى اجتماع الأوبك القادم فى المملكة العربية السعودية. (٣٧) وفى ضوء هذه الإشارات المتضاربة، وفى مسعى آخر لنزع فتيل الأزمة، بعث الرئيس بوش إلى صدام حسين برسالة متفائلة وإن كانت متوازنة فى ٢٨ من يوليو. وأوضحت الرسالة « أن روح الصداقة والإخلاص » تقتضى الإبلاغ بأن الولايات المتحدة ستعارض أى عمل عسكرى عراقى، لكنه أعرب أيضا عن الرغبة « فى علاقات أفضل مع العراق ». وقد عكست هذه الرسالة الفصل الأخير من محاولة إدارة بوش دفع العراق للسلوك البناء بالمداهنة، اتفاقا مع الجهود الدبلوماسية العربية.

وانتهى الاجتماع الذى عقد فى المملكة العربية السعودية بين العراقيين والكويتيين دون الوصول إلى حل. وفى أول أغسطس، صعدت دوائر الاستخبارات الأمريكية « تحذيرها الرسمى من الحرب » إلى « تحذير من الهجوم »، وإن كان الخبراء قد ظلوا يشكون فى أن العراق سيقوم فقط باقتحام محدود للكويت للاستيلاء على حقل الرميلة للنفط، وربما جزيرتى بوبيان ووربة اللتين تسيطران على مدخل الميناء العراقى أم القصر. وفى صباح يوم ٢ من

أغسطس، قبل أن يستطيع البيت الأبيض أن يرسل رسالة ثانية أشد قوة فى عباراتها إلى صدام حسين، غزت القوات العراقية الكويت بسرعة واحتلتها بالكامل. [٣٨]

دروس الارتباط

لم تكن سياسة الولايات المتحدة تجاه العراق، قضية بارزة خلال الأشهر الثمانية عشر الأولى لإدارة بوش. فقد كان الاهتمام منصبا بدلا من ذلك على التغيرات الثورية فى وسط وشرقى أوروبا، والوضع فى الصين فى أعقاب أعمال العنف بميدان تيانانمن، والقلاقل فى أمريكا الوسطى (نيكاراجوا وبنما)، وعملية الوحدة الألمانية، والاضطرابات فى الاتحاد السوفيتى. وحتى فى الشرق الأوسط، انصب التركيز الأساسى للولايات المتحدة على عملية السلام بين الإسرائيليين والفلسطينيين، والدور الذى يمكن للبلدان المجاورة أن تلعبه فى تحقيق تقدم لهذه العملية. [٣٩]

ولم يثر الاهتمام الذى تم إيلاؤه للعلاقات بين الولايات المتحدة والعراق فى جلسات الاستماع فى الكونجرس أو فى غيره من الأماكن، كثيرا من النقاش أو الجدل. فقد ألقى أحد أعضاء الكونجرس، وهو النائب توم لانتوس (النائب الديمقراطى لكاليفورنيا)، والذى أصبح فيما بعد ناقدا حادا لسياسة الارتباط التى اتبعتها إدارة بوش، كلمات كريمة بشأن هذه السياسة فى جلسة استماع عقدت فى يونيو ١٩٩٠م مساعد وزير الخارجية لشئون الشرق الأدنى وجنوبى آسيا، قبل غزو العراق للكويت بفترة قصيرة. وذكر النائب لانتوس فى تلك الجلسة: « منذ نحو شهر مضى شهدتم أمامنا، وأنا اقتبس نص كلامكم ، بأنه (إذا سعى العراق لأن يلعب دور المفسد فى الشرق الأوسط، فإننا سنتخذ الإجراءات الملائمة باسم المصالح الأمريكية. وإذا لعب العراق دورا مسئولا على نحو متزايد، فإن العلاقة الأمريكية العراقية ستتحسن). والآن فإن هذا البيان أعتقد أننا جميعا نستطيع أن نتبناه ».[٤٠]

وقد عكست وجهة النظر هذه، الشواغل التى كانت تنتاب الكثيرين (بمن فى ذلك عدة قادة عرب) من أن تثير إجراءات الولايات المتحدة تجاه العراق إذا كانت جد قاسية، صداما مع صدام حسين. ومع ذلك فبعد انتهاء حرب الخليج، تعرضت جهود إدارة بوش الشاملة للارتباط بالعراق لهجوم داخل الولايات المتحدة، لكونها جد متسامحة إزاء السلوك العراقى. وتراوح المنتقدون فيما بعد حرب الخليج، من أعضاء الكونجرس الذين يسعون إلى تشويه نجاحات الإدارة فى حرب الخليج، إلى الصحفيين الذين وصفوا سياسة الولايات المتحدة تجاه العراق « بالتزلف »، إلى الأكاديميين الذين وصفوا سياسة الارتباط بأنها « معيبة سواء فى مفاهيمها أو فى تنفيذها »، وأيضا بأنها سيئة التصميم وغير أخلاقية. وكان الدافع وراء بعض هذه الانتقادات سياسيا، وقد طرحت جميعها مستفيدة من إلقاء نظرة إلى الوراء على

الأحداث بعد وقوعها. [٤١] ولكن أيا كانت مزايا سياسة الارتباط - وهو موضوع قد يختلف بشأنه العقلاء بالتأكيد - فقد ظهرت دروس مهمة عديدة من الجدل الدائر حول تلك السياسة. أولها، أن هناك مخاطر سياسية لصيقة بالأخذ بسياسة الارتباط، حتى الارتباط المحدود بالدول التى تمثل مشكلة. إن سياسة الارتباط تقوم بالضرورة على توقع أن الدولة التى تمثل مشكلة ترغب فى اتخاذ خطوات لتحسين سلوكها. وفى حالة العراق، أرسى توجيه الأمن القومى رقم ٢٦ سياسة متوازنة ومدروسة للارتباط البناء. ولو كان صدام حسين قد جعل سلوكه معتدلا - كما تنبأت البلدان العربية المجاورة بأنه سيفعل - لكان الارتباط قد نجح. بيد أنه عندما غزا صدام الكويت، فقد استثار الارتباط رد الفعل المعاكس، وهوجم باعتباره فشلا وتزلفا. والواقع أن استخدام مثل هذه الأوصاف، يتجاهل حقيقة أن الدولة التى تمثل مشكلة، بحكم طبيعتها ذاتها، قد تخرج عن نطاق تأثير السياسة الخارجية لأى بلد. إن الاستخدام المفرط فى التبسيط لهذه الأوصاف يوضح خطرا سياسيا آخر يحيط بسياسة الارتباط : إن مثل هذه السياسة، خاصة مع تدبر الماضى، يساء فهمها وتوصيفها عادة. ولم تتعرض إدارة بوش لأى أوهام عن طبيعة نظام صدام حسين، ومع ذلك فقد اعتقدت الإدارة أنه يجدر بها تحمل مخاطرة محسوبة للارتباط بالعراق لتشجيع صدام على تحسين سلوكه، استنادا إلى دلائل بدت بعد الحرب الإيرانية العراقية بأنه كان مستعدا لذلك.

وأخيرا، ينبغى الحكم على سياسة الارتباط مع العراق بالمقارنة بخيارات السياسة البديلة التى كانت قيد الاعتبار فى ذلك الوقت، لتحديد أى مسارات العمل، بين سلسلة من الخيارات غير الجذابة، من شأنه أن يحقق مصالح الولايات المتحدة فى الخليج الفارسى على أفضل وجه. وقد ادعى منتقدو سياسة إدارة بوش، أن فرض العقوبات الأمريكية على العراق كان سيخدم المصالح الأمريكية على أفضل وجه. وقالوا إن سياسة العقوبات كانت ستغدو بالتأكيد نهجا سياسيا أقل خطرا من الارتباط. وإن العقوبات كانت ستوضح علانية أن سلوك العراق يلقى اعتراضا، وبذلك تجعل من الصعب انتقاد السياسة إذا ظل سلوك العراق يلقى اعتراضا، وتجعل من السهل تقريظ السياسة باعتبارها ناجحة إذا تحسن سلوك العراق على مر الوقت. ومع ذلك فليس من الواضح بأى حال أن العقوبات من *جانب واحد* التى تفرضها الولايات المتحدة - فى تعارض مع موقف جيران العراق فى المنطقة، وعمليا مع موقف كل البلدان الغربية - كانت ستنجح فى ردع صدام حسين عن سلوكه العدوانى. والواقع أن ستة أشهر من العقوبات متعددة الأطراف المفروضة على العراق من قبل المجتمع الدولى (اغسطس ١٩٩٠- يناير١٩٩١) والتى أعقبتها خمسة أسابيع من القصف الحاشد (يناير - فبراير ١٩٩١)، لم تقنع صداما بتغيير موقفه تجاه الكويت. وبالفعل، فإن نحو عقد من العقوبات القاسية متعددة الأطراف المفروضة على العراق بعد حرب الخليج، لم تقنع صداما بعد بالتعاون مع فرق الأمم المتحدة للتفتيش على الأسلحة.

وحتى مع تدبر وقائع الماضى، فليس من الواضح أن أى خيار سياسى كان بمقدوره منع العراق من غزو الكويت، أو كان سيصبح له تأثير مستمر وصحى على سلوك صدام حسين. إن حقيقة أن سياسة إدارة بوش فى الارتباط لم تنجح، لا تعنى بالضرورة أن السياسة مضللة. فالواقع أنها استغلت غزو صدام الكويت لبلورة توافق محلى ودولى فى الرأى كان مطلوبا لمقاومة العدوان. ونظرا لأن الولايات المتحدة لم تتبع من قبل سياسة أحادية الجانب بشأن العقوبات، فقد عززت المصداقية فى التعامل مع بلدان فى المنطقة وفى أماكن أخرى، من خلال صياغة تحالف الأمم المتحدة الذى طرد العراق من الكويت فيما بعد. وربما لم تكن سياسة العقوبات من جانب واحد لتحدث تأثيرا إيجابيا على صدام، أو لتوفر الأساس لتنظيم العمل الدولى ضده فيما بعد. بل ومن المتصور أن سياسة العقوبات ربما دفعت العراق للتعجيل بغزو الكويت فى وقت أسبق.

وهناك درس ثان يتعلق بنوع التأثير الذى تمارسه مجموعات لها مصالح اقتصادية، وغيرها من القوى الفاعلة خارج حكومة الولايات المتحدة على السياسة الخارجية الأمريكية. فعلى مر الوقت ربما تضغط طائفة واسعة من القوى المحلية والدولية بصورة محمومة على صانعى السياسة للتحرك صوب سياسة الارتباط بدولة ما تمثل مشكلة، حتى لو كانت العقوبات مطبقة بالفعل ورغم الأخطار السياسية المتضمنة فى التحرك نحو الارتباط. وفى حين أن السخط الأخلاقى ربما يكون قائما وراء سياسة العقوبات، فإن عوامل أخرى داخل البلد الذى يفرض العقوبات، وبين أصدقائه وحلفائه، مثل المصالح التجارية والعلاقات بين الناس وبعضهم البعض، والشواغل الإنسانية، بل وحتى الروابط التاريخية، قد تدفع السياسة فى النهاية فى اتجاه شكل ما من الارتباط، خاصة الارتباط الاقتصادى - والذى يبدو عادة أقل وضوحا للرأى العام ومن ثم أقل إثارة للجدل، من الارتباط السياسى الكامل. وقد ظهرت بالتأكيد عناصر من هذه الظاهرة فيما يتعلق بالسياسة الأمريكية تجاه العراق.

وفى داخل الولايات المتحدة، ضغطت المجموعات الزراعية المهتمة بتصدير منتجاتها إلى العراق، بصورة هادئة وإن كانت فعالة، على إدارتى ريجان وبوش، لتقديم مستويات أكبر من ضمانات الائتمان إلى العراق. وبحلول ١٩٨٩، كان العراق قد أصبح تاسع أكبر مشتر للمنتجات الزراعية الأمريكية. والواقع أن برنامج ضمانات الائتمان المقدم إلى العراق كان يحظى بالشعبية لأقصى حد سواء فى « الكابيتول هيل »، أو لدى السياسيين المعنيين بالزراعة، وجعلت هذه المجموعات تفضيلاتها السياسية معروفة لدى الفرع التنفيذى. ومن ثم كان للبرنامج التجارى تأثير مزدوج: فقد زود الولايات المتحدة بوسيلة تأثير اقتصادية على العراق، لكنه دفع أيضا تلك المجموعات المحلية التى كان لها مصلحة فى البرنامج لممارسة ضغط سياسى ضد استخدام وسيلة التأثير هذه.[٤٢]

وعلى الصعيد الدولى، حث كل من البلدان العربية والحلفاء فى أوروبا، الولايات المتحدة على أن تمد يدها للعراق، وأصروا على أن الظروف مواتية لإدماج العراق فى مجموعة من الدول العربية المعتدلة فى منطقة الخليج. وقد كان من الصعب للغاية أن تتجاهل الحكومة الأمريكية مثل هذه الآراء، لأن البلدان المعنية كانت فى ذلك الوقت على معرفة وعلم واسعين بالوضع الداخلى فى العراق بدرجة أكبر من الولايات المتحدة. وبالإضافة إلى ذلك، كانت الحكومة الأمريكية على نحو مفهوم أكثر ميلا لموقف سياسى يحظى بمساندة متعددة الأطراف وواسعة النطاق، من ميلها لسياسة يعارضها عمليا كل أصدقائها وحلفائها. وبالإضافة إلى ذلك، فإن أى محاولة للولايات المتحدة للعمل ضد العراق بدون مساندة إقليمية، كانت ستعرض للخطر العلاقات الأمريكية العربية المتحسنة، والمصداقية الشاملة للولايات المتحدة فى الشرق الأوسط. [٤٣]

ويقودنا هذا إلى الدرس الثالث: الحاجة إلى أصول وقدرات استخبارية يمكن التعويل عليها عند تنفيذ سياسة للارتباط. [٤٤] إن تقييم سلوك أى بلد فى سياق سياسة الارتباط لم يكن أبدا مهمة سهلة. وفى ضوء العلاقة المحدودة بين الولايات المتحدة والعراق، لا يدعو للدهشة أن القدرات الاستخبارية الأمريكية تجاه العراق كانت ضعيفة، خاصة من زاوية الأصول البشرية. وقد جعل هذا القصور من الصعب تقصى المعلومات الغامضة عن أعمال ونوايا صدام حسين.

وعلى الرغم من أن التوجيه ٢٦ قد أقر سياسة الارتباط المشروط، فإنه لم يتضمن مقاييس صريحة لتحديد ما إذا كان العراق يستجيب بصورة مواتية للحوافز الإيجابية، ولا قائمة محددة بالأعمال العراقية التى قد تستدعى شكلا ما من العقوبات. وهكذا اعتمدت الولايات المتحدة شكلا لينا وضمنيا من الارتباط المشروط. وسعت هذه السياسة إلى تشجيع تحسين العراق سلوكه، دون أن تتوافر مبادئ توجيهية واضحة عن الأعمال المحددة التى يتوقع أن يتخذها العراق (أو يتجنبها). كما لم تحدد السياسة استجابات محددة من قبل الولايات المتحدة إزاء أعمال عراقية معينة. وفى ظل هذه الظروف، ربما كان دعاة الارتباط، خاصة أولئك الذين كانوا ملتزمين بالسياسة (ومن ثم لهم مصلحة فيها)، أكثر ميلا من المراقب المحايد لتفسير السلوك المختلط بصورة مواتية، وتجاهل السلوك السلبى، وتهدئة الاستجابات الأمريكية إزاء الأعمال الاستفزازية من جانب العراق. [٤٥] والواقع أن حقيقة أن سلوك العراق أظهر نمطا بازغا من السلوك غير المسئول كانت أقل وضوحا فى ذلك الوقت مما تبدى بعد ذلك بأثر رجعى.

وهناك درس رابع، يتعلق بعملية إصدار الأحكام عند وضع سياسة للتصدى لسلوك دولة تثير المشكلات. والوضع المثالى، هو أنه يجب أن تكون هناك مبادئ توجيهية واضحة نسبيا للسلوك المرغوب، خاصة فى مراحل بناء الثقة الأولية بدءا مما كان من قبل علاقة عدائية.

وربما كان وضع هذه المبادئ التوجيهية باعتبارها جزءا من شكل صارم ومحدد أو صريح من الارتباط المشروط سيوفر خريطة للطريق الذى يمكن أن تسلكه الإجراءات التى تتخذها الولايات المتحدة والعراق سعيا لتطبيع العلاقات. وكان من شأن خريطة الطريق هذه، إلى جانب خطوات متبادلة ومنفصلة، أن توضح لمجموعات المصالح المحلية السلوك المحدد المتوقع من العراق. وربما كانت قد يسرت قدرا أكبر من التدقيق وتقييما أكثر حرصا لأعمال العراق. وربما كانت قد أوضحت كيفية رد فعل الحكومة الأمريكية إزاء تقاعس العراق عن الوفاء بالتوقعات، وبذلك تقلل احتمال النقد لعناصر معينة من السياسة الأمريكية.

ويتعلق درس خامس بالارتباط بنظام استبدادى. إن أى سياسة للارتباط، بحكم تعريفها، توفر حافزا للدولة المستهدفة، لتقرر ما إذا كانت ستستجيب لجهود الارتباط أو ستقاومها. إن حاكما استبداديا مثل صدام حسين الذى يمسك بيديه كل سلطة الدولة عمليا، يمكنه بسهولة أن يلتزم بالارتباط، إذا مال لذلك. ومع ذلك فإنه إذا رفض مثل هذا الحاكم الارتباط، فيمكنه بسهولة أن يرفض إضفاء الاعتدال على السياسة، أو يقرر قلب المسار بعيدا عن المبادرات الإيجابية الأخيرة، بدون أن يقيم وزنا كبيرا للرأى العام. والواقع أنه نظرا للطبيعة الاستبدادية للنظام العراقى، فقد كان من الصعب لأقصى حد أن ترتبط الولايات المتحدة بشكل مباشر بالشعب العراقى بطريقة ترمى إلى ممارسة ضغط على صدام ليعتدل فى سلوكه.

وقد لقيت سياسة الولايات المتحدة تجاه العراق فى الفترة ٨٨ - ١٩٩٠، عونا وعرقلة على حد سواء من المعضلة المتمثلة فى التعامل مع حاكم استبدادى: فالنظام يستطيع بسهولة أن يتبنى محاولة الارتباط أو ينبذها. وفى البدء، فى أعقاب الحرب الإيرانية العراقية، قدم صدام حسين دلائل على أنه راغب فى تحقيق الاعتدال فى سلوكه، والعمل فى تعاون مع جيرانه العرب والبلدان الغربية. بيد أنه فى مطلع ١٩٩٠، قرر لأسباب ارتآها قلب هذا المسار. وبمجرد أن اتخذ صدام قراره هذا، مضى فى طريق التصادم مع الكويتيين، بغض النظر عن سياسة الولايات المتحدة.

وقد ابتليت سياسة ما بعد حرب الخليج تجاه العراق بسلسلة من المشكلات ذات الصلة الناجمة عن التعامل مع نظام استبدادى.[٤٦] ففى نهاية حرب الخليج، أصدر مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة عدة قرارات تحدد شروط إنهاء العداء للعراق، من بينها اشتراط التفتيش على الأسلحة وفر ض عقوبات اقتصادية (مؤقتة). وكان محور نظام العقوبات هو قرار مجلس الأمن رقم ٦٨٧، والذى حدد خريطة الطريق الذى يتبعه العراق لإنهاء العقوبات. وبصفة خاصة، نصت الفقرة ٢٢ من القرار ٦٨٧، على أن العقوبات على الواردات العراقية من السلع مثل النفط ستظل سارية حتى يوافق مجلس الأمن على أن العراق امتثل لجميع التوجيهات الواردة فى ذلك القرار، والتى تتضمن التفتيش على أسلحة الدمار الشامل ونظم إطلاق القذائف لدى العراق وتدميرهما. وقد توقع القرار ٦٨٧ - والولايات المتحدة والأعضاء الآخرون

فى مـجلس الأمن أيضـا – أن يمتـثل العـراق سـريعـا لأحكام القـرار ٦٨٧، حـتى يمكن رفع العـقـوبات. ومـع ذلك فـإن هذا لم يحـدث، حيث كـذب العـراق مـرارا وتكرارا على مـفـتـشى الأسلحة، وسعى إلى إخفاء برنامجه لإنتاج الأسلحة، وعرقل عملية التفتيش.

وإذ شعرت إدارة كلينتون بالإحباط إزاء هذه الظروف، فقد بدأت علانية تربط رفع عقوبات النفط المفروضة على العراق، بامتثال العراقيين لكل قرارات مجلس الأمن، وليس فقط أحكام القـرار ٦٨٧ المتـعلقـة بأسلحـة الدمـار الشـامل. والواقع أن الإدارة اقـتـرحت فى إحـدى المناسبات، أن تستمر العقوبات سارية ما بقى صدام حسين فى السلطة. وقد انتقد البعض هذه الشرطية الموسعة التى فرضتها إدارة كلينتون، وإن قصدت بها زيادة احتمال قيام انقلاب عسكرى ضد صدام، باعتبارها تحريكا « لسارية الهدف ». وعلى أية حال، فإنها لم تنجح فى تغيير الوضع داخل العراق.

والآن، وبعد حوالى عشر سنوات من العقوبات وطرد العراق فرق التفتيش التابعة للأمم المتحدة من أراضيـهـا، تحرك أعضـاء مجلس الأمن فى الاتجاه المعاكس واعتمدوا برنامجا جديدا للتفتيش (ومن الواضح أنه أقل تطفلا بالنسبة للعراق)، مع احتمال وقف العقوبات ضد العراق خلال سنة إذا ما أظهر العراقيون تعاونا مع المفتشين. ومع ذلك فإن هذا النهج يعد مشكلة؛ لأنه يكافئ العراق على عدم امتثاله المتطاول للشروط المنصوص عليها فى القرار ٦٨٧، ومن الواضح أن هذه علامة سيئة للدول «المارقة» الأخرى التى تبحث القيام بأنشطة تتناقض مع القواعد الدولية.

خاتمة

يعكس ميراث سياسة الارتباط الأمريكية تجاه العراق إحساسا متجددا بزوال الوهم والغضب من قبل الأمريكيين إزاء صدام حسين. فمن ناحية، كانت الولايات المتحدة، بعد أن سعت إلى الارتباط بالعراق وتغاضت عن فرض العقوبات من جانب واحد، فى وضع جيد لقيادة تحالف دولى ضد صدام. ومن ناحية أخرى، خرجت الولايات المتحدة من حرب الخليج، أكثر تصميما من أى وقت مضى على ألا تسمح للعراق بتطوير أسلحة الدمار الشامل أو تهديد جيرانه فى الخليج الفارسى. وإلى أن يصبح واضحـا أن جـمـيع أسلحـة الدمـار الشـامل العـراقـيـة تم تدميرها، سيظل الرأى العام فى الولايات المتحدة، يقف بثبات خلف سياسة فرض العقوبات الاقتصادية تجاه العراق، ويؤيدها أحيانا باستخدام القوة العسكرية ردا على الأعمال الاستفزازية العراقية. ومع رفض صدام حسين شروط إنهاء العقوبات المنصوص عليها فى قرار مجلس الأمن ٦٨٧، فإن الطريق نحو الارتباط مجددا بالعراق، قد وصل إلى نهاية مسدودة مؤقتا على الأقل. ومن ثم نؤكد مرة أخرى أن صانعى السياسة يواجهون سلسلة من الخيارات غير الجذابة للتعامل مع العراق.

هوامش

١- كان كينيث جوستر مسئولا أقدم فى وزارة الخارجية خلال إدارة بوش، رغم أنه لم يشترك فى صياغة أو تنفيذ سياسة الولايات المتحدة تجاه العراق قبل غزو العراق للكويت فى أغسطس ١٩٩٠ .

٢- للاطلاع على موجز رائع لمصالح الولايات المتحدة فى الشرق الأوسط ، انظر Robert satloff," America, Europe and the Middle East in the 1990s : Interests and Policies," in Robert D. Black-will and Michael Stürmer , eds., *Allies Divided: Transatlantic Policies for the Greater Middle East* (MIT Press, 1997) , pp 7-39. للاطلاع على نقد لوجهة النظر النمطية لمصالح الولايات المتحدة فى الخليج الفارسى انظر Graham E. Fuller and Ian O. lesser, "Persian Gulf Myths," *Foreign Affairs,* vol. 76 (May- june 1997) , pp. 42- 52.

٣- ويتم أحيانا الإعراب عن اهتمام رابع فى سياسة الولايات المتحدة ، وهو تشجيع الاصلاحات الاقتصادية والسياسية ودعم حقوق الإنسان فى المنطقة . بيد أن هذا الهدف اكتسب غالبا أهمية أقل من الأهداف الثلاثة الأخرى ، خاصة عندما يعقد تنفيذه تحقيق الأهداف الأخرى ، مثل الحفاظ على الاستقرار الإقليمى .

٤- انظر Amatzia Baram, "U.S. Input into Iraqi Decisionmaking , 1988-1990," in David W. Lesch , ed. , *The Middle East and the United State : A Historical and Political Reassessment* (Boulder , Colo: Westview Press, 1996)) , pp 325-27.

٥- فى مطلع الثمانينيات بدا أن صدام حسين يقبل مبدئيا حق إسرائيل فى الوجود ، وأعرب عن تأييده ، سرا وعلنا ، لمفاوضات السلام بين العرب والإسرائيليين . Lawrence Freedman and Efraim Karsh , *The Gulf Conflict , 1990 -1991 Diplomacy and War in the New World Order* (Princeton University Press, 1995), p 21; Judith Miller and Laurie Mylroie, *Saddam Hussein and the Crisis in the Gulf* (Times Books,1990), pp. 143-45.

٦- فى نهاية إدارة ريجان (فى السنة المالية ١٩٨٩) قدمت هيئة الائتمان السلعى نحو ٤,٥ مليار دولار ضمانات ائتمان للصادرات الزراعية الأمريكية المباعة للعراق .

٧- بيد أنه فى مايو ١٩٨٧، هدد الهجوم العراقى «غير المقصود» الذى قامت به نفاثة عراقية على السفينة *ستارك* الأمريكية، والذى أدى إلى قتل سبعة وثلاثين بحارا أمريكيا، علاقة الولايات المتحدة مع العراق . وقد اعتذر صدام حسين عن الحادث ودفع العراق تعويضات مقدارها ٢٧ مليون دولار لأسر الضحايا .

٨- Elaine Sciolino, *The Outlaw State : Saddam Hussein's Quest for Power and the Gulf Crisis* (John Wiley and Sons, p 1991), pp. 140-42, 144; Miller and Mylroie , *Saddam Hussein and the Crisis in the Gulf,* p157; Kenneth R. Timmerman , *The Death Lobby: How the West Armed Iraq* (Houghton Mifflin , 1991), pp. 420-23.

٩- Sciolino , *The Outlaw State*,p.152.

١٠- انظر على سبيل المثال ، Douglas Frantz and Murray Waas , "Secret Effort by Bush Helped Hussein Build Military Might, " *Los Angeles Times* , February 23 , 1992 , p. Al ; Douglas Frantz , "Bush Exercised Hands-On Role in Iraq Aid Effort ,"*Los Angeles Times,* April 27,1992, p.A1.

١١- لم يتم مطلقا إرسال شاحنات مصرح بها للتصدير قيمتها أكثر من مليار دولار إلى العراق . US. Department of Commerce,"BXA Facts : Fact Sheet on Export Licensing for Iraq ,"11 December 16,1991.

١٢- Eileen M. Albanese, Acting Director, Office of Export Licensing, U.S. Department of Commerce , letter to author June 10, 1993(responding to Freedom of Information Act request for "a year-by-year breakdown of export licenses granted and goods shipped to Iraq for each of years 1985 through1990").

١٣- قدمت كلا من فرنسا وألمانيا وإيطاليا والمملكة المتحدة صادرات للتكنولوجيا الراقية للعراق تبلغ مثلى إلى أربعة أمثال ما قدمته الولايات المتحدة . Timmerman ,the *Death Lobby*, p.417. تم العديد من هذه المبيعات من بنود التكنولوجيا الراقية إلى العراق فى الوقت الذى كانت فيه المجموعة التى أنشأتها الولايات المتحدة وحلفاؤها بعد الحرب العالمية الثانية تلغى فيه القيود على صادرات التكنولوجيا الراقية إلى بلدان حلف وارسو والبلدان الشيوعية الأخرى .

١٤- Sciolino , *The Outlaw State,* pp. 149- 51.

١٥- Miller and Mylroie, *Saddam Hussein and the Crisis in the Gulf,* P.147.

١٦- قدم ريتشارد ميرفى مساعد وزير الخارجية لشئون الشرق الأدنى وجنوب اسيا ، مذكرة إلى مايكل أرماكوست ، نائب وزير الخارجية للشئون السياسية "U.S. Policy Toward Iraq and CW Use ," September 19, 1988 (declassified). وبالاضافة لذلك، اعترضت مجموعات المصالح الزراعية المحلية على وقف برنامج هيئة الائتمان السلعى للعراق، واعترضت صناعة البترول على أى مقاطعة محتملة للنفط . Sciolino, *The Outlaw State*, p . 171.

١٧- تجسد هذا الموقف فى مذكرة من زلماى خاليلزاد ، وهو من العاملين بالتخطيط فى وزارة الخارجية ، الى جورج شولتز وزير الخارجية . Sciolino, *The Outlaw State* , p . 170

١٨- انظر Freedman and Karsh , *The Gulf Conflict, 1990 -1991,* pp. 21-22

١٩- المرجع المذكور، ص٢٢ .

٢٠- انظر James A. Baker III , *The Politics of Diplomacy : Revolution , War and Peace , 1989-1992* (G.P. Putnam's Sons , 1995).pp.270-74.

٢١- تكاثرت على مر الزمن المزاعم بشأن إساءة استخدام العراق لبرنامج ضمانات الائتمان ، وتحولت إلى تهم شنيعة سميت فضيحة (العراق جيت) - بأن إدارة بوش ساعدت العراق بصوره غير قانونية فى السنوات السابقة لحرب الخليج، بين أشياء أخرى، على تحويل الأموال إلى وكلاء العراق لشراء السلاح وشحن الأسلحة بصورة غير سليمة للعراق ، والتغطية على هذه المخالفات المزعومة. وقد فشلت التحقيقات التى استمرت سنوات وقامت بها جهات تنفيذية وتابعة للكونجرس وقضائية مختلفة خلال إدارتى بوش وكلينتون (بما فى ذلك تحقيق قامت به وزارة العدل فى ظل كلينتون واستمر عامين) فى إثبات تهم " العراق جيت " انظر John M. Hogan , acting United States attorney , Northern District of Georgia, and counselor to the attorney general, "BNL Task Force-Final Report," October 21, 1994(1/16/95), and " Addendum to the BNL Task Force-Final Report, " October 21,1994(1/17/95) . see also Kenneth I. Juster , " The Myth of Iraqgate, " Foreign Policy , no 94 (Spring1994), pp.105-19.

٢٢- Statement by John E. Robson, deputy secretary, U.S. Department of the Treasury, in *The Banca Nazionale del Lavoro (BNL) Scandal and the Department of Agriculture's Commodity Credit Corporation (CCC) Program for Iraq, Part1* , Hearing before the House Committee on Banking , Finance and Urban Affairs ,102 Cong . 2 sess ., May 21, 1992, pp 26-28.

٢٣- انظر U.S. General Accounting Office, "International Trade,"Iraq's Participation in

U.S. Agricultural Export Programs,"GAO / NSIAD -91-76, November 1990, pp. 2-3, 12.

٢٤- U.S. Department of State cable, "Message from Secretary to Iraqi FonMin[*sic*]on CCC,"November 9, 1989(declassified).

٢٥- Baker , *The Politics of Diplomacy*, p. 267.

٢٦- شملت هذه الأوضاع غير الطبيعية ما ظهر أنه أسعار عالية بصوره غير طبيعية حملت على الصادرات الأمريكية للعراق ، وتقارير بأن الحكومة العراقية تطالب المصدرين بدفع ضريبة دمغة، وهو ما يحظره البرنامج. انظر statement by Richard T. Crowder, under secretary for international affairs and commodity programs,U.S. Department of Agriculture , in *The Banca Nazionale del Lavoro (BNL) Scandal, Part1*, pp. 216-18.

٢٧- المرجع المذكور ص٢١٧ .

٢٨- Amatzia Baram," The Iraqi Invasion of Kuwait : Decision making in Baghdad, " in Amatzia Baram and Barry Rubin , eds ., *Iraq's Road to War* (St. Martin's Press. 1993), pp.9-10.

٢٩- "President [Hussein] Warns Israel , Criticizes US , "Baghdad Radio , April 2, 1990 *Foriegn Broadcast information Service , Daily Report : Iraq* , April 3,1990, pp.32-36.

٣٠- كجزء من هذا المسعى، وبعد عشرة أيام من تهديد صدام حسين إسرائيل، زارت مجموعة تضم خمسة من أعضاء مجلس الشيوخ بغداد. وسلم هؤلاء الشيوخ رسالة إلى صدام تشجب جهود العراق للحصول على أسلحة كيميائية ونووية، في حين تطمئن صدام بأن الرئيس بوش لا يساند شن حملة على العراق .

٣١- Edward W. Gnehm , acting assistant secretary of state for Near Eastern and South Asian affairs , memorandum to James A. Baker III, secretary of state, " DC Meeting on Iraq, " April 16,1989 (declassified). في يوليو ١٩٩٠ ، استهلت إدارة بوش رسميا عملية تنفيذ مجموعة منقحة من ضوابط التصدير مع تركيز خاص على العراق. انظر Secretary of State James A. Baker III, letter to Secretary of Commerce Robert A . Mosbacher , July 25,1990 أصبحت هذه العملية معروفة بمبادرة الحد من الانتشار المعززة .

٣٢- Baram, " U.S. Input into Iraqi Decisionmaking , 1988 -1990" p.334

٣٣- المرجع المذكور ص ٣٤٤،٣٤٧ .

٣٤- انظر John F. Kennedy School of Government , Case Program , "Prelude to War : US Policy toward Iraq 1988-1990" (Harvard University , 1994) ,pp. 18-20.

٣٥- في يوليو ١٩٩٠ أوقفت إدارة بوش تصدير فرن صهر بالحث إلى العراق كان يمكن استخدامه لأغراض التفجير النووي .

٣٦- Baram ,"The Iraqi Invasion of Kuwait," p.18.

٣٧- U.S. Department of State cable , " Iraq/ Kuwait : Ambassador's Meeting with Saddam Husayn,"July 25 , 1990 (declassified) ; U.S. Department of State cable , "Saddam's Message of Friendship to President Bush, " July 25,1990(declassified) .

٣٨- John F. Kennedy School of Government, Case Program,"Prelude to War,"pp.26-29.

٣٩- انظر على سبيل المثال, George Bush and Brent Scowcroft , *A World Transformed* (Alfred, A. Knopf , 1998); Baker , *The Politics of Diplomacy* .

٤٠- *Developments in the Middle East* , Hearing and Markup before the Subcommittee on Europe and the Middle East of the House Committee on Foreign Affairs ,101 Cong. 2 sess., June 20,1990, p.17.

٤١- كان من بين كبار نقاد الكونجرس هنرى جونزاليز (ديمقراطى عن تكساس) وكان عندئذ رئيس لجنة الشئون المصرفية والتمويل والشئون الحضرية فى مجلس النواب. انظر أيضا William Safire, " Crimes of Iraq-gate," *New York Times,* May 18, 1992 , p. A17; Bruce W. Jentleson , *With Friends like These: Reagan , Bush , and Saddam , 1982 -1990*(W.W. Norton ,1994), p. 250; Zachary Karabell , " Backfire : U.S. Policy Toward Iraq, 1988- 2 August 1990," *Middle East Journal* , vol. 49 (Winter 1995) pp. 28-47 ; Senator Al Gore , Address before the Center for Nationl Policy , Washington , D.C., September 29,1992.

٤٢- انظر Jentleson , *With Friends Like These,* p. 244.

٤٣- انظر Bush and Scowcroft , *A World Transformed,* p. 313.

٤٤- بالطبع، يتطلب تنفيذ العقوبات الاقتصادية أيضا استخبارات يعول عليها لرصد التجارة مع الدولة المستهدفة ومنع أى تسرب فى برنامج العقوبات .

٤٥- بالمثل ، فالأرجح أن معارضى الارتباط قد ينظرون للسلوك المتضارب للعراق فى ضوء سلبى، ويقترحون رد فعل خشن من جانب الولايات المتحدة .

٤٦- انظر , Kenneth I. Juster, " Iraq : An American Perspective ," in Richard N. Haass,ed. *Transatlantic Tensions : The United State , Europe , and Problem Countries* (Brookings, 1999) pp. 102-23.

٥

الولايات المتحدة وكوريا الشمالية: التعاون فى الأمن على أساس الإطار المتفق عليه وما وراءه

ليون سيجال

منذ التسعينيات، كان للولايات المتحدة أربع مصالح أساسية معرضة للخطر مع كوريا الشمالية. فقد كانت تريد أن تضمن أنه مهما حدث داخليا فى كوريا الشمالية، فإن المدفعية التى وضعتها بيونج يانج والتى تقع سيول فى متناولها، لن تنطلق فى حالة من السعار. ثانيا، كانت ترغب فى إبعاد بيونج يانج عن الحصول على الأسلحة النووية. ثالثا، حاولت منع كوريا الشمالية من تطوير واختبار ونشر وبيع مزيد من القذائف التسيارية من المدى المتوسط أو المدى الطويل. وأخيرا، سعت إلى تحقيق المصالحة بين الكوريتين، والتوحيد السلمى لشبه الجزيرة. ورغم أن جميع هذه الأهداف قد شكلت السياسة الأمريكية تجاه كوريا الشمالية، فإن الهدف الثانى كانت له الأولوية العليا فى كل من إدارتى بوش وكلينتون.

وكانت مسألة كيفية تحقيق هذه المصالح على خير وجه موضع جدل كبير. ولم يكن من المرجح أن يجدى القسر؛ وإن كان سيكفل فقط أن تنشر كوريا الشمالية مزيدا من المدفعية قرب المنطقة منزوعة السلاح، وأن تسعى بإقدام أكبر للحصول على الأسلحة النووية، واختبار ونشر وبيع مزيد من القذائف. كما أن تشجيع انهيار كوريا الشمالية، الذى اعتقد البعض أنه يحقق مصلحة أمريكا، كان مسارا جد خطير، خاصة إن لم تحقق الولايات المتحدة أهدافها الثلاثة الأولى. وحتى الإهمال الحميد لكوريا الشمالية كان سيؤدى فقط إلى إثارة مزيد من الشقاق من قبل بيونج يانج. وكان آخرون يريدون أن يربطوا معونة الولايات المتحدة بشرط إجراء تغيير أو إصلاح فى كوريا الشمالية. ومع ذلك، فقد كان من غير العملى وضع أيديولوجية السوق الحرة قبل قضية الأمن. ذلك أن التغيير لا يمكن أن يأتى إلى كوريا الشمالية إلا عندما تسمح بدخول مزيد من الأجانب من المجتمع الدولى إلى أراضيها، سواء من الحكوميين أو غير الحكوميين، وذلك أيضا لا يمكن أن يحدث دون تعاون بيونج يانج.

وكان أنسب طريق لتحقيق مصالح الولايات المتحدة، هو استخدام الدبلوماسية لاختبار استعداد كوريا الشمالية للتعاون مع الولايات المتحدة.[1] ومع ذلك، فقد اعتبر من الخطر

السياسى إجراء اختبار دبلوماسى لنوايا كوريا الشمالية، بسبب الاعتقاد الخاطئ الذى كانت تتقاسمه على نطاق واسع مؤسسة السياسة الخارجية الأمريكية وتعكسه الصحافة، وهو أن التعاون من المرجح أن يفشل. وكانت هذه الصورة الشائعة سائدة بوجه خاص بين الخبراء فى شئون كوريا وفى الانتشار النووى، الذين افترضوا أن كوريا الشمالية عازمة بكل تصميم على الحصول على الأسلحة النووية والقذائف، ولا تريد أن تحترم أى التزامات قد تتعهد بها. وفى الوقت نفسه، كان من المعتقد أن النظام الشيوعى على شفا الانهيار. ولما كانت الوكالات الحكومية تعمل بموجب هذه الافتراضات، فقد كانت عازفة عن أن تلتزم بتوفير الموارد اللازمة لتقديم حزمة من الحوافز، وكان الكونجرس عازفا عن تخصيص الأموال لهذا الغرض. ولم يكن كبار واضعى السياسة راغبين فى إنفاق الوقت النادر لتقديم دعم يقتضى حشدا سياسيا وماليا لأى سياسة غير واعدة بأى صفقة مع كوريا الشمالية. وبدت التهديدات أرخص وأكثر نفعا من تقديم الوعود، على الأقل بالعملة السياسية لواشنطن.

ونتيجة لذلك، لم تكن الولايات المتحدة من ١٩٨٩ وحتى ربيع ١٩٩٤، راغبة فى الارتباط بعملية أخذ وعطاء دبلوماسية مستمرة مع كوريا الشمالية. وتبنت بدلا من ذلك نهج الجريمة والعقاب، اعتقادا منها أن الطريقة لجعل الدول تتخلى عن التسلح النووى هى تشبيهها بالشيطان وإدانتها باعتبارها خارجة على القانون وإجبارها على نزع الأسلحة. وأصرت الولايات المتحدة فى البدء على أن تمتثل كوريا الشمالية لمفتشى الوكالة الدولية للطاقة الذرية، كشرط مسبق للمحادثات. ثم دخلت أمريكا فى محادثات عالية المستوى بحذر شديد. وحتى عندما فعلت ذلك، لم تكن راغبة فى أن تحدد ما ستعطيه لكوريا الشمالية مقابل التخلى عن التسلح النووى. وبالإضافة إلى ذلك، فإنها عندما قدمت وعودا، فإنه لم يتم الحفاظ عليها دائما، غالبا لأن كوريا الشمالية والوكالة الدولية للطاقة الذرية لم تكونا راغبتين فى تنفيذها. ونتيجة لذلك، لم تفض المحادثات إلى أى نتيجة.

وربما جاء المثال الفاضح لهذا التعامل بعد اتفاق جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية والولايات المتحدة فى ٢٩ ديسمبر ١٩٩٣، على أربع خطوات تتخذ فى نفس الوقت. [٢] تقضى بأن توقف الولايات المتحدة وكوريا الجنوبية تدريباتهما العسكرية المشتركة لعام ١٩٩٤. وأن تسمح كوريا الشمالية للوكالة الدولية للطاقة الذرية بأن تبدأ « التفتيش الضرورى لضمان استمرار الضمانات »، وتتأكد من أن الشمال لا يحول الوقود النووى المستنفد إلى صنع القنابل. [٣] وأن تستأنف كوريا الشمالية المحادثات على مستوى التنفيذ مع كوريا الجنوبية؛ وأن تجرى الولايات المتحدة بدورها جولة ثالثة من المحادثات عالية المستوى مع جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية. بيد أن سيول رفضت أن توقف التدريبات العسكرية المشتركة « روح الفريق » حتى يتم تبادل مبعوثين خاصين مع بيونج يانج، وحتى يكتمل تفتيش الوكالة الدولية للطاقة الذرية. وأيدت واشنطن سيول، وبذلك نكثت اتفاقها مع بيونج يانج. وأدى هذا العمل إلى انهيار المحادثات، وإلى ما يقرب جدا من حالة الحرب فى يونيو ١٩٩٤.

وفى هذا الموقف، مثلما حدث فى مواقف أخرى، لم تكن كوريا الشمالية راغبة فى الامتثال لمطالب الولايات المتحدة فى البدء وتأمل فى الحصول على جوائز لأعمالها فيما بعد. كانت تكره التخلى عن برنامجها النووى ما لم تحصل على شىء فى مقابل ذلك. وكان من المعتقد على نطاق واسع فى واشنطن، أن كوريا الشمالية تمارس ابتزازا. بيد أن الدلائل تشير إلى أن أكثر أعمال كوريا الشمالية إثارة لم تكن محاولات للابتزاز، بل كانت بدلا من ذلك ردود أفعال على الأعمال الأمريكية بعدم التعاون. لقد كانت كوريا الشمالية تلعب لعبة « واحدة بواحدة » – تتعاون عندما تتعاون الولايات المتحدة، وتثأر عندما تتنكر الولايات المتحدة لوعودها ـ فى محاولة لجعلها تتفاوض بصورة جادة. (٤) وعندما سحبت واشنطن من جانب واحد أسلحتها النووية من كوريا الجنوبية، وأوقفت التدريبات العسكرية معها، ردت بيونج يانج فى ديسمبر ١٩٩١ بتوقيع اتفاق بنزع السلاح النووى مع سيول، واتفاق الضمانات مع الوكالة الدولية للطاقة الذرية. ولإظهار اهتمامها بالتعاون، أوقفت كوريا الشمالية إعادة معالجة الوقود النووى المستنفد فى ١٩٩١ وأجلت نقله من مفاعلها حتى ١٩٩٤. وبالمثل، عندما استأنفت الولايات المتحدة المحادثات عالية المستوى فى يونيو١٩٩٣، وتعهدت فى بيان مشترك بأن تمتنع عن التهديد النووى وأن تحترم سيادة كوريا الشمالية، وافقت بيونج يانج على وقف انسحابها من معاهدة عدم الانتشار النووى، واستئناف التفتيش النووى بغرض ضمان عدم حدوث تحويل الوقود النووى المستنفد أو عدم إجراء مزيد من عمليات إعادة المعالجة. وعلى النقيض من ذلك، فإنه عندما رفضت واشنطن الاشتراك فى المحادثات عالية المستوى بعد يناير ١٩٩٣، تباطأت بيونج يانج فى تنفيذ اتفاق الضمانات. وبالإضافة إلى ذلك، تجاهلت واشنطن اقتراح بيونج يانج باستبدال المفاعلات فى يونيو ١٩٩٠، وبدلا من ذلك استأنفت التدريبات العسكرية « روح الفريق » مع كوريا الجنوبية بعد أن طلبت الوكالة الدولية للطاقة الذرية إجراء تفتيش خاص. وردا على ذلك، أعلنت بيونج يانج فى ١٢مارس ١٩٩٣، عزمها على التخلى عن معاهدة عدم الانتشار النووى؛ بيد أنها أبقت على الأختام والكاميرات التى ركبتها الوكالة الدولية للطاقة الذرية كضمان لعدم تحويل وقود المفاعل إلى صناعة القنابل.

مقاومة الارتباط: تقييم الخيارات المتاحة لدبلوماسية القسر

كان الوضع المثالى هو أن تمتثل جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية لالتزاماتها، بموجب معاهدة عدم الانتشار النووى، طواعية. ولكن ماذا يحدث إن لم تفعل ذلك ؟ وماذا يحدث إذا كانت تريد شيئا فى مقابل الامتثال ؟ لقد كانت إدارتا بوش وكلينتون عازفتين عن تحديد الحوافز، وبدلا من ذلك حاولتا الحصول على امتثال كوريا الشمالية بالتهديد بالعقوبات الاقتصادية.(٥) وقد عرقلت مواقف حلفاء الولايات المتحدة، وصعوبة استخدام القوة العسكرية صلاحية معظم الخيارات. ونتيجة لذلك،اضطرت الولايات المتحدة إلى العودة للتفاوض مع كوريا الشمالية.

وفى مطلع التسعينيات، كان المناخ السياسى الداخلى فى الولايات المتحدة غير موات لتقليل التهديد عن طريق التعاون، أى استخدام الحوافز الإيجابية والتطمينات والتبادلية بدلا من التهديدات، من أجل تعزيز أمن الولايات المتحدة. وعلى الرغم من أن الرأى العام الأمريكى استمر يفضل المحادثات على الحرب، فإن مؤسسة السياسة الخارجية الأمريكية كانت متشككة فى جدوى المفاوضات، بل معادية لها. وكان خبراء الانتشار النووى، محتذين فى ذلك بخطى الوكالة الدولية للطاقة الذرية، يفضلون أن ترفض كوريا الشمالية معاهدة عدم الانتشار النووى عن رشوتها للامتثال لها. (٦) وكان خبراء الشئون الكورية، محتذين فى ذلك بخطى سيول، يعارضون ارتباط واشنطن ببيونج يانج. وكانت نفس فكرة التسوية مع النظام الشيوعى المكروه فى بيونج يانج تثير حنق دعاة العمل من جانب واحد فى الجناح اليمينى للحزب الجمهورى، الذين جنحوا إلى عدم الثقة بالتعاون الدولى، وفضلوا أن تمضى الولايات المتحدة وحدها فى العالم. وضغطوا بعناد وإصرار للتخلى عن الدبلوماسية، ومواجهة كوريا الشمالية. وكان الانهيار وليس التعاون هو فكرتهم عن كيفية التعامل مع البرنامج النووى لكوريا الشمالية.

ومع المعارضة العنيدة فى الخارج والتشكك فى الداخل، اتجهت إدارة كلينتون لاستئناف المفاوضات مع كوريا الشمالية. واجتمع وزير الخارجية وارين كريستوفر، ووزير الدفاع ليس آسبن، ومستشار الأمن القومى أنطونى ليك، مع وزير الخارجية فى كوريا الجنوبية هان سونج جو، فى واشنطن فى ٢٩ مارس ١٩٩٣. وبعدها أعلن هان أنهم وصلوا إلى تفاهم عام بشأن نهج العصا والجزرة للتعامل مع كوريا الشمالية : « التهديد بالعقوبات زائدا بعض الحوافز لحفظ ماء الوجه، ستعاونهم على الامتثال». وأكد هان الحاجة إلى الجزرة، مؤكدا أن « الضغط وحده لن يجدى ». وقد قال أحد كبار مسئولى وزارة الخارجية، عندما ابلغ بتعليقات هان، إن بيونج يانج « كان لديها دوما ذلك النوع من التطمينات» التى يتحدث عنها، وإن واشنطن ليس لديها خطط لأن تقدم مزيدا من المقابل الأكثر صراحة. (٧) وكان تعليقه يعنى ضمنا وبصورة قوية، سياسة تعتمد كلها على العصى ولا تتضمن أى جزر.

وقد وصف أحد انصار سياسة الجزرة والعصا هذه السياسة بصورة ملائمة : « لكى تجعل البغل يتحرك، يجب أن تريه الجزرة وأن تضربه بالعصا فى نفس الوقت». (٨) إن البغل يمكن ضربه مرارا، ولكن لا يطعم الجزرة إلا عندما يصل إلى الوجهة التى يقصدها سائق البغل، هذا إذا وصل. ولم يغب معنى التشبيه فى حالة كوريا الديمقراطية. ففى مايو ١٩٩٣، وقبل استئناف المحادثات عالية المستوى مباشرة فى نيويورك، سأل مفاوضو كوريا الشمالية زائرا أمريكيا فى بيونج يانج، « ما معنى العصاوالجزرة ؟ ». وقد أطلع واحد منهم الزائر على مادة « الجزرة والعصا » فى قاموس ميريام وبستر القديم، والتى توضح صورة حمار وحزمة من الجزر معلقة أمامه؛ وبالقرب من الحمار يقف صاحبه والعصا فى يده. (٩)

ربما كان التقدير الصحيح لشعور كوريا الشمالية بانعدام الأمن، قد جعل أمريكا تتخلى عن دبلوماسية القسر كلية. وبدلا من ذلك، اتبعت الولايات المتحدة ما أسمته « نهج الخطوة خطوة »، واضعة شروطا مسبقة للمحادثات عالية المستوى، ومصرة على أن تتخذ كوريا الشمالية الخطوة الأولى، وعلى أن الولايات المتحدة لن تشترك فى المفاوضات الدبلوماسية إلا بعد امتثال كوريا الشمالية بصورة كاملة لضمانات الوكالة الدولية للطاقة الذرية، واستئناف المحادثات بين الشمال والجنوب. ولم تمض واشنطن بعيدا فى السير خطوة خطوة.

كانت كوريا الشمالية تريد وعودا محددة، وكانت تعتزم إلزام الولايات المتحدة بها. وقد قال أحد كبار المسئولين فى كوريا الشمالية فى ذلك الوقت: « إننا نراقب كيف تتعاملون مع الروس »، مشيرا إلى تعاون واشنطن المتقطع مع موسكو. وأضاف: « إننا لن ندع ذلك يحدث لنا».[١٠] وفى اليوم التالى لاجتماع وزير خارجية كوريا الجنوبية مع كبار المسئولين الأمريكيين، رفض وزير الطاقة الذرية فى كوريا الشمالية « بحزم » طلب الوكالة الدولية للطاقة الذرية إجراء تفتيش خاص، لكنه دعا إلى إجراء مشاورات حول « تنفيذ اتفاقية الضمانات » – تفتيش مناطق بعيدة عن مواقع النفايات النووية .[١١] وفى أول إبريل، أعلنت الوكالة الدولية للطاقة الذرية، أن كوريا الشمالية تنتهك معاهدة عدم الانتشار النووى. وكان هناك ثمانية وعشرون من الموافقين على ذلك؛ وصوتت الصين وليبيا بالرفض؛ وامتنعت عن التصويت الهند وباكستان وسوريا وفيتنام. وأحالت الوكالة الدولية الأمر إلى مجلس الأمن ليفرض الامتثال. وفى ٨ إبريل، وفى تحرك يهدف إلى تفادى استخدام الصين الفيتو (حق النقض)، أصدر رئيس المجلس بيانا يحث على إجراء مزيد من المشاورات بين الوكالة وكوريا الشمالية.

وفيما أصبح لاحقا الفكرة المهيمنة لدبلوماسية الولايات المتحدة النووية، أثار التصويت فى الوكالة الدولية للطاقة الذرية والإجراء الذى اتخذه مجلس الأمن، مشاعر الصين الرومانسية. فقد كانت حالة من التطلع إلى الحب فى جميع الأماكن الخاطئة. فمن المؤكد أن بكين كان لها مصالحها الخاصة فى ألا تكون كوريا الشمالية نووية. إذ كانت تريد ألا تشجع اليابان على التسلح النووى، وأن تمنع كوريا الجنوبية من أن ترث فى النهاية البرنامج النووى لكوريا الشمالية. ومثلما أوضح وزير الخارجية كيان كيشن فى نوفمبر ١٩٩٠، « نحن لا نريد رؤية وجود الأسلحة النووية فى شبه الجزيرة الكورية». [١٢] واختلفت الصين مع الولايات المتحدة، حول أفضل الطرق لتحقيق هذا الهدف. فقد عارضت بكين، التى كانت قد عانت الحظر الذى قادته الولايات المتحدة فى الماضى، من ناحية المبدأ، فرض العقوبات الاقتصادية. [١٣] وسواء كانت الصين قد استخدمت حق النقض بالنسبة لقرار مجلس الأمن أو امتنعت عن التصويت عليه فحسب، فلم تكن راغبة فى تطبيق عقوبات صارمة، مثل فرض حظر على تصدير النفط لكوريا الشمالية، خوفا من زعزعة الاستقرار فى بلد هو جار لها فى الباب المجاور. كما كانت الصين حساسة بشأن السيطرة على حدودها مع كوريا الشمالية، والتى تشبه الحدود بين الولايات المتحدة والمكسيك. فالتهريب كان يجرى على قدم وساق، غالبا بتغاض من السلطات

المحلية، التى استفادت سياسيا وماليا على حد سواء من التهريب المربح عبر الحدود للسلع والعملات. ومع وجود ذوى الأصول العرقية الكورية بأعداد كبيرة على الجانب الصينى من الحدود، كان يمكن استخدام ذلك كطريق ملائم للهرب بالنسبة للذين كانوا يفرّون من الحرمان فى كوريا الشمالية فى حالة حدوث حظر اقتصادى. وبالنسبة للحكومة المركزية فى بكين، والتى كانت تجاهد بالفعل مع السلطات الإقليمية التى تحاول فرض مكانتها فى كل أنحاء الصين، ربما أثبتت محاولة فرض عقوبات أنها تضايقها، والأسوأ أنها قد تثير قلاقل محلية.[١٤]

وحاولت إدارة كلينتون استغلال حذر الصين من تأييد العقوبات، بجعل بكين تمارس ضغطا على بيونج يانج. وقال أحد كبار المسئولين فى الإدارة إن « التهديد بالعقوبات قد جعل الصينيين يساعدون فى الضغط على الكوريين الشماليين، لأن الصينيين لم يكونوا يريدون التعرض لذلك». [١٥] ويظل مطروحا للتساؤل المدى الذى كانت فيه بكين مستعدة للضغط على بيونج يانج. وقد أكدت بكين من جانبها، أن لتأثيرها على بيونج يانج حدودا، وأنها لن تربط أبدا موقفها تجاه كوريا الشمالية باستمرار حصولها على وضع الدولة الأولى بالرعاية فى مجال التجارة. [١٦] ومع ذلك، فقد قدمت الصين دعما سياسيا مستترا للجهود الأمريكية بالامتناع عن التصويت على قرارات مجلس الأمن، وبالمساعدة على وضع مشروعات بيانات رئيس المجلس التى تحث كوريا الشمالية على الامتثال. وقد أظهرت عدم رضائها فى مارس بأن رفضت طلب كيم يونج إيل بأن يرى دنج هسياو بنج خلال زيارته لبكين. ومن جراء ذلك ألغى كيم الزيارة. وفى المقابل تم إلغاء زيارة صينية عالية المستوى إلى بيونج يانج فى ١٥ إبريل، بمناسبة عيد ميلاد كيم ايل سونج، وبعد ذلك بفترة وجيزة أغلقت كوريا الشمالية حدودها مع الصين بعد أن أطلق الحرس فى كوريا الشمالية النيران على الصينيين. [١٧] وكانت الصين عازفة عن مساعدة كوريا الشمالية بتزويدها بالنفط « بالأسعار الميسرة للأصدقاء »، لكنها أرسلت الأغذية والمساعدات لمنع انهيار اقتصاد كوريا الشمالية. كما قدمت الصين لهذا البلد بديلا استراتيجيا للتسلح النووى وذلك بتأكيد التضامن الصينى الكورى الشمالى مجددا، وطمأنة كوريا الشمالية بشأن قوة التحالف الصينى الكورى. ومع ذلك فبدلا من أن تقوم الصين بدور الوسيط بين الغرب وكوريا الشمالية، فقد ظلت فى الواقع تنصح واشنطن قائلة « انسونا وتحدثوا إلى بيونج يانج».

وقد عجل موقف الصين هذا بالجهود الدبلوماسية الأمريكية التى كان يتعين الأخذ بها. وكما اعترف أحد المسئولين الأمريكيين، فإن « الطريق الوحيد الذى نستطيع أن نبنى به توافقا فى الآراء فى مجلس الأمن لفرض عقوبات، هو أن نبين أن الكوريين الشماليين غير راغبين فى إتمام صفقة». [١٨] بيد أنه لم يكن من السهل إقناع المسئولين الصينيين، فقد ظلوا على اتصال وثيق مع الكوريين الشماليين، مما جعلهم فى وضع جيد للحكم على أى جانب يعرقل الوصول إلى صفقة، وتركوا الكوريين الشماليين غير مقتنعين بأن الصين ترغب فى فرض العقوبات.

وبدون تعاون الصين، كانت العقوبات تهديدا أجوف.

وثارت صعوبات أخرى فى الاعتماد على العقوبات فى كبح جماح سلوك كوريا الشمالية. وأصبح ذلك واضحا فى نوفمبر ١٩٩٣ عندما توقف وزير الدفاع ليس آسبن، وهو فى طريقه لاجتماع التشاور السنوى بشأن الأمن فى سيول، فى طوكيو. فقد أظهر محادثوه اليابانيون بعض الاستعداد للحد من صادرات التكنولوجيا الراقية لكوريا الشمالية، لكنهم رفضوا وقف تدفق تحويلات الكوريين الشماليين فى اليابان إلى أقاربهم فى كوريا الشمالية. وكان كل من اليابان وكوريا الجنوبية قلقتين من السماح لهذا السلوك بأن يمضى فى طريقه بصورة « مزمنة ومزعجة »، واعترف ليس آسبن وهو يقدم تقريرا موجزا أساسيا « بأنه لا أحد يريد حقا الانتقال إلى العقوبات بعد». [١٩]

وكان احتمال أن تثبت العقوبات أنها استفزازية من الناحية السياسية وغير فعالة من الناحية الاقتصادية، حجة أخرى لمحاولة إبرام صفقة دبلوماسية ؛ وكان خطر الحرب حجة أخرى. وكان ذلك خطرا تعزف القوات المسلحة عن التصدى له. واعتبرت كوريا الشمالية العقوبات انتهاكا لهدنة الحرب الكورية مع الأمم المتحدة، وأن العقوبات بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، مثلما أكدت كوريا الشمالية مرارا، تعادل عملا من أعمال الحرب. ورغم أن كوريا الشمالية لم تهدد مطلقا ببدء الحرب إذا فرضت العقوبات، فإن الأمر كان يقتضى أن يستعد البنتاجون لهذا الاحتمال. وقبل فرض العقوبات، كان الحرص يفرض على الولايات المتحدة أن ترسل تعزيزات إلى كوريا.

بيد أن المشكلة كانت تتمثل فى أن هذه الاحتياطات نفسها كان يمكن أن تثير الحرب. لقد كانت كوريا الشمالية أضعف من كوريا الجنوبية حتى دون مساعدة الولايات المتحدة. وفى كل مرة كان الحلفاء يجرون مناورات عسكرية فى كوريا، كان الشمال يعبئ قواته. ومثلما أوضح الجنرال جيمس كلابر مدير وكالة المخابرات الحربية فى ذلك الوقت، فإن « أى شىء نقوم به، مهما بدا دفاعيا، هو هجومى فى نظرهم. وهذا هو السبب فى أنهم حتى لا يحبون رؤية تدريبات لوجستية».[٢٠] ربما يسىء الكوريون الشماليون تفسير التعزيزات واسعة النطاق ويعتبرونها تمهيدا للحرب، الأمر الذى ربما يدفعهم إلى تحركات لإجهاضها. وحتى أقل التعزيزات يمكن أن تدفع هذا البلد إلى التعبئة، مما يضطر الولايات المتحدة وكوريا الشمالية إلى التعبئة المضادة. وعندما يجهز كلا الجانبين قواتهما ويكثفان عملية الاستطلاع برا وبحرا، فقد تشتعل الحرب عن غير قصد إذا ضلت طائرة هليكوبتر عبر المنطقة المنزوعة السلاح أو جنحت غواصة.

كما أن استخدام الضغط العسكرى يثير مشكلات. ففى صيف ١٩٩٣، بدأت الإدارة تخطط لحملة متدرجة من دبلوماسية القسر، مستخدمة العقوبات ونشر القوات العسكرية للضغط على بيونج يانج. وقد وضعت هذه الاستراتيجية القائد الأمريكى فى كوريا الجنرال جارى لاك، فى مأزق. فقد أعلن ضابط عالى الرتبة فى القوات الأمريكية فى كوريا « لقد جعلتم

قواتكم العسكرية تتحرك ومن ثم لن تثمر أعمالكم الدبلوماسية ». وكانت هذه الحقيقة تتطلب « أن نلعب بأوراقنا بطريقة سليمة تماما حتى لا نسبب اشتعال حرب برية فى شبه الجزيرة، حرب برية نعتقد أنه بإمكاننا أن نكسبها، لكن ذلك سيتحقق بثمن كبير، وذلك فى أثناء عملية وضع الانتشار النووى قيد السيطرة». (٢١)

كما لاقت إمكانية توجيه ضربات جوية أو القيام بعمليات سرية ضد المرافق النووية لكوريا الشمالية، مقاومة فى البنتاجون. كانت الضربات الجوية تحظى بالمساندة بين المتحمسين المندفعين فى القوات الجوية، لكن المتشككين فى هذه الاستراتيجية كانوا يضمون بين صفوفهم هيئة الأركان المشتركة وكبار المسئولين المدنيين فى وزارة الدفاع. وقال بعض ضباط القوات الجوية بأن لديهم احتمالا كبيرا فى تدمير كل المواقع النووية المعروفة دون التسبب فى دمار مصاحب واسع النطاق أو بدء إطلاق الحرائق مما يطلق النشاط الإشعاعى عبر اليابان. وكان لدى آخرين فى البنتاجون المدركين ضعف أداء القوة الجوية ضد أسلحة الدمار الشامل العراقية شكوكهم. وقد ازداد هذا التردد بفعل مراهنة محللى الاستخبارات بشأن المواقع السرية فى أنفاق كوريا الشمالية. وقالوا إن قاذفات القنابل لا يمكن أن تستهدف ما لا تستطيع أن تحدد موقعه. وأعلن رئيس أركان القوات الجوية، ميريل ماكبيك، للمراسلين الصحفيين فى إفطار لشرح خلفية الأحداث لهم: « لا نستطيع أن نجد الأسلحة النووية حاليا إلا بالتفتيش عنها فى منزل بعد الآخر ». وأضاف ماكبيك أنه حتى إذا أمكن العثور على المواقع النووية، « فإنك إذا وضعتها على عمق كاف تحت الأرض، فإننا لا نستطيع أن نصل إليها». (٢٢)

وتراوحت الخيارات الجوية فى مداها من ضربة جراحية للمواقع النووية المعروفة إلى المواقع الأخرى المشتبه فيها، إلى مرافق الأسلحة الكيميائية والبيولوجية، إلى الدفاعات الجوية التى تحمى هذه المواقع، إلى الأهداف العسكرية الأخرى. وكان الموقف هو « إذا وصلنا إلى هناك فلماذا لا نجهز عليها جميعا »، كما قال مسئول فى البنتاجون. (٢٣) وكانت هذه الرؤية مفهومة بسبب الاعتقاد الشائع فى البنتاجون بأن الضربات الجوية من المرجح أن تشعل حربا شاملة. وقد كشف أحد المستشارين المدنيين للتخطيط أن المسئولين فى البنتاجون « كانوا يشعرون بأن هناك حربا، لكنهم كانوا جد متفائلين بأن المهمة ستنجح». (٢٤) ولهذه الأسباب لم تكن الضربات الجوية خيارا جذابا، وإن لم يتم استبعاده إذا أفرغت كوريا الشمالية الوقود المستنفد من مفاعلاتها واستأنفت إعادة معالجته.

مواجهة الأزمة: المضى إلى شفا الحرب

فى حين كانت مثالب كل هذه الخيارات السياسية واضحة بصورة مجردة، كان خطر الحرب قد أصبح جد واضح فى ربيع ١٩٩٤. ففى ديسمبر ١٩٩٣، كانت واشنطن قد وافقت على حزمة للتعامل مع كوريا الشمالية من ناحية المبدأ، ولكن ليس فى التطبيق. وعندما لم توقف

سيول التدريبات العسكرية « روح الفريق »، ووضعت شروطا مسبقة على المحادثات بين الشمال والجنوب فى مارس ١٩٩٤ مما تسبب فى النكوث بالوعود التى قدمتها الولايات المتحدة إلى بيونج يانج، فإن الشمال عرقل مرة ثانية وصول الوكالة الدولية للطاقة الذرية إلى مرافقه. وبدأ البنتاجون يتخذ احتياطات تتبع فى حالة فرض العقوبات. وقد أوصى الجنرال لاك بإرسال بطاريات باتريوت المضادة للقذائف، والإسراع بتسليم طائرات هليكوبتر الآباتشى وعربات برادلى المدرعة، ووضع حاملة طائرات قرب كوريا، وتدعيم القوات الجوية والبرية، حسب شدة العقوبات. وقال مسئول بالإدارة: « إن الجنرال لاك يعتقد أن العقوبات خيار خطير». وباعتباره قائد ٣٧ ألف رجل، فإنه يحاول زيادة الردع إذا مضينا فى طريقنا».[٢٥]

وقرر الرئيس كلينتون تقديم عرض موجز تروج له وسائل الإعلام جيدا عن خطة البنتاجون فى فبراير ١٩٩٤، يقدمه رئيس الأركان جون شاليكاشفيلى والجنرال لاك. وحسبما يقول أحد كبار المسئولين، فإن مثل هذه الاستعدادات أوضحت الطبيعة الجادة لمثل هذه الخطط. وقد وجد أن المناقشات بشأن خيار التعزيز غير مسرفة: « إن العاملين بالمخابرات كانوا يقولون إن ذلك قد يكون جد استفزازى». [٢٦] وكان تقييم الجنرال لاك، كما ذكر أحد المشاركين، غير مسرف تماما : « يمكنكم أن تفوزوا ويمكنكم أن تعاقبوا الشمال، ولكن خلال هذه العملية ستعاقبون كل شخص آخر مشترك فى ذلك. فلدى الشمال، وسيستمر فى أن يكون لديه، قدرة هائلة على إلحاق ضرر كبير بالجنوب حتى فى حالته التى تم إضعافها». [٢٧]

وفى ١٩ مارس ١٩٩٤، انهارت المحادثات بين الشمال والجنوب. واجتمعت لجنة المديرين واختارت دبلوماسية القسر. وقررت استئناف التدريبات « روح الفريق »، والتشاور مع سيول حول إرسال بطاريات باتريوت المضادة للقذائف إلى كوريا، وحشد الدعم من أجل فرض العقوبات فى مجلس الأمن. [٢٨] ومع ذلك، ففى محاولة تصعيد الأزمة بحشد التأييد للعقوبات، لم يجد وزير الخارجية كريستوفر سوى حماس قليل سواء فى سيول أو فى طوكيو. وقد سعى إلى تجميل محادثاته فى بكين بقوله : « إننى أقول إننا إذا عملنا لذلك بحرص وصبر فى الأمم المتحدة وأشركنا الصينيين، فإنهم لن يعترضوا على فرض العقوبات ». بيد أن تنفيذ هذه العقوبات كان أمرا آخر. وقد اعترف كريستوفر عند ظهوره فى برنامج « *واجه الأمة* » فى ٢٠ مارس بأنه لم يحصل على أى تطمينات بامتناع الصين عن التصويت فى مجلس الأمن : « إن ما حصلنا عليه هو تشجيعهم لمواصلة دبلوماسية الصبر».[٢٩] وبعد ذلك بيومين لم يدع رئيس الوزراء « لى بنج » شكا فى معارضة الصين لإكراه كوريا الشمالية، « إذا استخدم الضغط فى هذه القضية، فإن ذلك لن يؤدى إلا إلى تعقيد الوضع فى شبه الجزيرة الكورية، وسيزيد التوتر هناك».[٣٠]

وقد أبلغت كوريا الشمالية الوكالة الدولية للطاقة الذرية بأنها مستعدة لترك الوكالة تستأنف التفتيش فى شهر مارس، ودعت المفتشين لمشاهدة إعادة تزويد مفاعل يونجبيون بالوقود التى تأخرت كثيرا، للتحقق مما إذا كان الوقود المستنفد قد وضع فى برك التبريد

القريبة ولم يحول لصناعة القنابل. بيد أنها استشاطت غضبا عندما أصرت الوكالة على استبعاد قطاع مستعرض من ٧٥٠٠ قضيب فى المفاعل من أجل التحليل، لتحديد تاريخ التشغيل بالمفاعل : « كم قنبلة يمكن صنعها بالوقود المستنفد الذى حول فى الماضى، إذا كان ذلك قد حدث». وفى ١٢ مايو، أغلقت بيونج يانج المفاعل وبدأت فى إبعاد الوقود المستنفد المحمل بالبلوتونيوم. وفى ٣١ مايو، اجتمع الرئيس كلينتون مرة أخرى بلجنة المديرين لتحديد استراتيجية الولايات المتحدة بشأن العقوبات. وظل موقف طوكيو وبكين فاترا بالنسبة للعقوبات؛ وكان البنتاجون، الذى شعر بالقلق من جراء أن تبدو الإجراءات جد استفزازية، يفضل «المضى بهدوء وبطء». (٣١) واعتمدت الإدارة نهجا مرحليا: أولا تحذير من مجلس الأمن، ثم فترة سماح مدتها ثلاثون يوما، يعقبها تشديد متدرج للعقوبات. وكانت الخطوات الأولية متواضعة: وقف أى تعاون يمكن أن يسهم فى الدراية الفنية النووية لكوريا الشمالية، وقطع المعونة الاقتصادية المقدمة من الأمم المتحدة، وتقليص الأنشطة الدبلوماسية مع كوريا الشمالية، والحد من المبادلات الثقافية والتقنية والعلمية والتجارية والتعليمية، وفرض حظر من الأمم المتحدة على الاتجار فى السلاح مع الشمال. (٣٢) وقامت الإدارة سرا بجس نبض كوريا الجنوبية واليابان والصين حول إمكان مهاجمة مفاعل يونجبيون، إذا ما بدأت كوريا الشمالية فى نقل الوقود المستنفد من برك التبريد وأعادت تجهيزه. وكان رد الفعل سلبيا. فقد ردت طوكيو: « إن اليابان لا تعتبر كوريا الشمالية عدوا »؛ و « إن لكل فعل رد فعل مساو له ومضاد فى الاتجاه »، كما قال مسئول صينى تم الاتصال به. وعندما سئل عن رأيه فى كيفية رد كوريا الشمالية أجاب: « إن الصين ليست كوريا الشمالية ».(٣٣)

وفى مشاورات مع اليابان وكوريا الجنوبية، طرحت الولايات المتحدة فكرة فرض العقوبات الاقتصادية دون مصادقة مجلس الأمن للالتفاف حول الفيتو الصينى المحتمل. وكان كلاهما مستعدا لمسايرة المرحلة الأولى من العقوبات، ولكنهما لم يكونا متحمسين للمضى قدما دون موافقة مجلس الأمن. (٣٤) واتخذت اليابان بالفعل خطوات لعرقلة التحويلات المالية لكوريا الشمالية، رغم معارضة الحزب الديمقراطى الاجتماعى الشريك فى الائتلاف الحاكم للعقوبات. (٣٥) وقد صرح مندوب اليابان شونجى ياناى، لأحد المراسلين: « إن الولايات المتحدة تريد تطبيق العقوبات بأسرع مما نريده». (٣٦) ومع ذلك فقد أصدرت البلدان الثلاثة بيانا مشتركا بأن الأمم المتحدة ينبغى لها « أن تنظر على وجه الاستعجال فى رد مناسب، بما فى ذلك فرض العقوبات».(٣٧) ولم يبد الرئيس كلينتون متلهفا لفرضها هو أيضا. وأعلن أنه «لا يزال هناك وقت يتيح لكوريا الشمالية تجنب تطبيق العقوبات إذا استطعنا التوصل إلى شىء ما بشأن المفتشين النوويين».(٣٨) وحظيت استراتيجية العقوبات ببعض التأييد فى موسكو، ولكن ذلك لم يتم إلا بعد تخلى واشنطن عن معارضتها اقتراح روسيا عقد مؤتمر دولى بشأن كوريا الشمالية، قبل فرض العقوبات.(٣٩) واعتاد المسئولون الحديث عن العقوبات الاقتصادية للضغط على بيونج يانج، وقررت الإدارة استخدام الضغط السياسى دون أن

تحظى بمساندة كافية، فى حين أجلت فرض العقوبات الاقتصادية.[٤٠]

وفى ١٠ يونيو، أوقفت الوكالة الدولية للطاقة الذرية تقديم المساعدة التقنية لكوريا الشمالية، وهى العقوبة الوحيدة التى كانت فى متناولها. وأعرب كيان كيشن وزير خارجية الصين عن أسفه، قائلا إن العقوبات « لن تكون فعالة »، ودعا إلى استئناف الحوار.[٤١] وردت بيونج يانج بإبلاغ واشنطن عزمها على الانسحاب من الوكالة. ولم يكن هذا التصرف معادلا للتخلى عن معاهدة عدم الانتشار النووى، والذى كان سيعبر أحد الخطوط الحمراء التى رسمتها الولايات المتحدة. وفى ١٣ يونيو، أعلن متحدث باسم وزير الخارجية، أن « التفتيش على استمرار الضمانات، والذى سمحنا به بموجب سلطاتنا الخاصة، لم يعد مسموحا به. وإن أى تفتيش غير معقول لا يمكن السماح به إلا بعد أن يتقرر ما إذا كنا سنعود إلى معاهدة عدم الانتشار النووى، أو إذا كنا سننسحب منها كلية». وأكد المتحدث بقوة « موقفنا الذى يقضى بأن عقوبات الأمم المتحدة ستعتبر فورا إعلانا للحرب ». ولم يكن إعلان الحرب مرادفا لبدء المعارك، ولكنه كان يشير إلى نهاية المحادثات : « إن العقوبات والحوار لا يتفقان، وخيارنا الحتمى هو التصدى للعقوبات الموسعة من جانب قوى معادية بتدابير موسعة للدفاع عن النفس».[٤٢] ولما كانت واشنطن على وشك إرسال تعزيزات، فقد بدت علامات الذعر فى سيول. وانهارت بورصة كوريا الجنوبية، وأفرغ المشترون والمتسوقون أرفف المتاجر من الإمدادات. ومثلما لاحظ أحد مسئولى وزارة الخارجية بعد ذلك بوقت قصير: « لقد كان الأمر يبدو كما لو أن البلدين يسيران متخبطين إلى الحرب».[٤٣]

ووصل الرئيس السابق جيمى كارتر إلى بيونج يانج فى ١٥ يونيو، وهو نفس اليوم الذى بدأت فيه الولايات المتحدة توزيع مشروع قرار فى مجلس الأمن بشأن خطة العقوبات المتدرجة. ولم تكن العقوبات لتفرض إلا إذا طردت كوريا الشمالية باقى مفتشى الوكالة، وانسحبت من معاهدة عدم الانتشار النووى، أو استأنفت إعادة المعالجة.[٤٤] وخلال المرحلة الأولى، تضمن المشروع الأمريكى حظرا إجباريا على بيع الأسلحة ومكوناتها، ووقف جميع معونات التنمية، وحظر الطيران إلا بالنسبة لرحلات الركاب، وحظر التعاون التقنى والعلمى، وحظر التبادلات الثقافية والتجارية والتعليمية، وحظر المشاركة فى الأحداث الرياضية، والمطالبة بالحد من حجم ومجال الأنشطة الدبلوماسية، دون أن يكون ذلك شرطا. وكانت المرحلة الثانية، تتضمن تجميد معظم التحويلات المالية. ولم يفصح عن المرحلة الثالثة، لكنها قد تتضمن فرض حظر تجارى كامل، بما فى ذلك النفط.[٤٥] وبسبب الخوف من رد فعل عنيف فى كوريا الشمالية، كان الفرض التدريجى للعقوبات هو أقصى ما تقبله كوريا الجنوبية واليابان أو البنتاجون. وحتى على الرغم من ذلك، فإن موافقة الصين كانت لا تزال غير محتملة. ولو عجز مجلس الأمن عن التصرف، كانت الولايات المتحدة مستعدة لتشكيل ائتلاف لفرض العقوبات دون تصريح من الأمم المتحدة.[٤٦]

وفى ١٦ يونيو، بتوقيت واشنطن، وهو يوم أول اجتماع لكارتر مع الرئيس كيم ايل سونج،

عقد الرئيس كلينتون اجتماعا للجنة المديرين للترخيص بإرسال تعزيزات لكوريا توقعا لفرض العقوبات. واقترح البنتاجون ثلاثة خيارات، حسب شدة العقوبات. وكان أقل خيار هو نشر ١٠٠٠٠ جندى، أساسا للقيام بالمهام اللوجستية، استعدادا لإرسال ٤٠٠٠٠٠ جندى إضافى قال الجنرال لاك إنه فى حاجة إليها فى حالة نشوب الحرب. وكان الخيار الثانى هو إرسال من ٣٠ إلى ٤٠ طائرة أخرى، بما فيها طائرات مقاتلة، إلى كوريا الجنوبية، وإرسال طائرات مقاتلة من طراز الشبح ف-١١٧، وقاذفات أخرى إلى جوام. وكان هناك خيار أشد قوة من ذلك، هو وضع حاملة طائرات ثانية فى المنطقة، وإرسال مزيد من قوات القتال البرية والبحرية. وقد اطلع مسئول المخابرات القومية المكلف بالتحذير تشارلس آلن الرئيس كلينتون حول الإمكانيات القائمة التى قد تثيرها التعزيزات بالنسبة للحشد والتعبئة فى كوريا الشمالية، وزيادة مخاطر حرب الإجهاض. ومثل هذه التحذيرات من الحرب لا تقدم عادة إلى الرئيس إلا عندما تبدو الحرب وشيكة. وقد قال أحد كبار المسئولين الذين كانوا موجودين هناك : « إننى لا أتذكر وجود جرس إنذار يقرع بمثل هذه الشدة ». وكان أحد الأسباب أن وكالة المخابرات المركزية ووكالة الاستخبارات الحربية اختلفتا: « فقد كانت وكالة المخابرات المركزية قلقة من خطر الحرب». [47] كما أبرز وزير الدفاع وليام بيرى ورئيس الأركان المشتركة شاليكاشفيلى مخاطر عدم إرسال تعزيزات. ووافق الرئيس على خطط البنتاجون.

وقطع اتصال هاتفى من كارتر فى بيونج يانج الاجتماع. وفى انتصار لدبلوماسية « المسار الثانى »، قال كارتر إن هناك إمكانية لإبرام صفقة، وأنه على وشك الظهور فى الـ « سى إن إن » لإخبار العالم بذلك. وقد فعل ذلك وما هو أكثر. فبعد أن تحدث عن فرص إبرام الصفقة، شجب كارتر علانية استراتيجية الإدارة بشأن العقوبات. وأعلن أنه « لا ينبغى القيام بأى شىء يفاقم الوضع حاليا. والسبب الذى جئت من أجله هنا هو محاولة منع الوقوع فى خطأ لا يمكن إصلاحه». [48] وشجب البيت الأبيض البيان فورا، لكن دون جدوى. فقد خاطب كارتر الرأى العام عامدا. وكتب كارتر نفسه فى هذا الوقت يقول: « كان من الواضح أن التهديد بالعقوبات لن يكون له أى تأثير عليهم أيا كان إلا الإهانة، ووصف كوريا الشمالية بأنها أمة خارجة على القانون، ووصف قائدها المحترم بأنه كاذب ومجرم». [49] وقال دبلوماسى كان مشاركا فى الأمور بصورة مباشرة: « لقد كان قصده هو قتل حركة العقوبات. وقد أكد الكوريون الشماليون أن قرار الأمم المتحدة بالعقوبات سيكون هو نقطة الانهيار ٠٠٠٠ ولم يعرف كارتر أين يقف، لكنه كان يريد أن يتأكد من أنه يقتلها. كان يعرف أن بعض البلدان كانت متأرجحة، وأتصور أنه اعتقد أنه إذا ذهب إلى الـ « سى إن إن » وقال إن هناك إمكانية لإبرام صفقة ٠٠٠ فإنه سيجعل أى دولة متأرجحة تتراجع، وتقول انتظروا لحظة، دعونا لا نندفع وراء العقوبات. »[50]

ونجحت الخدعة. وفى اليوم التالى، فى ١٦ يونيو، أعلن شين جوفانج المتحدث باسم وزارة الخارجية الصينية عن تشدد بلاده فى معارضتها العقوبات: « إن الصين من ناحية المبدأ لا

ترغب فى توريط مجلس الأمن فى القضية النووية فى شبه الجزيرة الكورية أو اللجوء للعقوبات لحلها». (٥١) كما أدان أندريه كوزيريف وزير الخارجية الروسى المشروع الأمريكى على أساس أن روسيا لم تستشر فيه مقدما. (٥٢) وبمهاجمة سياسة الإدارة ورفض العقوبات علانية، كفل كارتر ألا تتعجل الصين والدول الأخرى التى تقف على الحياد فى مجلس الأمن، التصويت. وأجل التخلى عن العقوبات إرسال تعزيزات إلى كوريا، ونزع فتيل الأزمة المباشرة، ومرة أخرى فتح الباب للأخذ والعطاء الدبلوماسى.

الأخذ بالارتباط: الإطار المتفق عليه وما وراءه

استطاع جيمى كارتر أن يبعد الولايات المتحدة وكوريا الشمالية عن حافة الهاوية، وأن يعود بهما إلى مائدة التفاوض. وبمجرد أن فعل ذلك، استغرق الأمر من المفاوضين أربعة شهور لإبرام الإطار المتفق عليه فى ٢١ اكتوبر١٩٩٤ . وفى انتصار دبلوماسى، حدد هذا الاتفاق الخطوات المتبادلة لحل القضية النووية.

لقد كان الإطار المتفق عليه هو إطارا متفقا عليه فحسب وليس معاهدة: إطارا متفقا عليه يتفادى الحاجة إلى عمل من جانب مجلس الشيوخ، ويتجنب الاعتراف الدبلوماسى بكوريا الشمالية الذى تعنيه المعاهدة ضمنا. وقد تفادى الاتفاق بحرص إلزام الولايات المتحدة بأن تقدم مفاعلين بديلين، وتضمن تاريخا محددا واحدا فقط، تتعهد بموجبه الولايات المتحدة ببذل أقصى الجهود لإكمال المفاعل الأول بحلول نهاية عام ٢٠٠٣ . وبدلا من ذلك، فقد وضع خريطة طريق تفصيلية للخطوات المتبادلة، تاركا لكل جانب بعض القدرات على التأثير والضغط ضد نكث الوعود. وقد تعهدت جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية بأن تظل طرفا فى معاهدة عدم الانتشار النووى، وأن تجمد برنامجها النووى بألا تعيد تزويد مفاعلها بالوقود، وأن تتعاون على ترتيب التخزين الآمن المؤقت لقضبان الوقود المستنفد انتظارا للتخلص منها نهائيا، وأن تغلق محطة إعادة المعالجة لمنعها من استخراج البلوتونيوم من قضبان الوقود هذه. وحظرت مذكرة سرية نقل المفاعلات أو المرافق ذات الصلة إلى مواقع أخرى. وكان تنفيذ التجميد تحت رقابة الوكالة الدولية للطاقة الذرية اختبارا مباشرا لحسن نوايا كوريا الشمالية. وفى المقابل ، وعدت الولايات المتحدة بالتحرك نحو التطبيع السياسى والاقتصادى، وتبادل مكاتب الاتصال، و« تقليل الحواجز أمام التجارة والاستثمار ». وتعهد الشمال « ببدء حوار بين الشمال والجنوب، وبأن الإطار المتفق عليه سيساعد فى خلق مناخ يدعم هذا الحوار». وكان ربط التطبيع مع الولايات المتحدة بالتقدم فى المصالحة بين الشمال والجنوب أشبه بسيف ذى حدين. وكان يتعين الارتقاء بالعلاقة الدبلوماسية بين الجانبين، مع « تحقيق تقدم فى القضايا التى تشغل كل طرف»، وتلك إشارة إلى القذائف وعلاقات الشمال والجنوب. على أن يقوم كونسورتيوم تنظمه الولايات المتحدة ببناء مفاعلين نوويين جديدين،

وتزويد الشمال بزيت الوقود الثقيل فى أثناء ذلك.

وفى خطوات منسقة بصورة دقيقة، كان تفكيك المرافق النووية سيسير جنبا إلى جنب مع بناء المفاعلات البديلة. ومع اكتمال بناء المحطة والتوربينات الخاصة بالمفاعل الأول، ولكن قبل توريد أى معدات نووية، سيتعين على الشمال أن يمتثل بصورة كاملة لاتفاقية الضمانات التى أبرمها، « باتخاذ كل الخطوات التى تعتبرها الوكالة ضرورية، فى أعقاب مشاورات مع الوكالة، فيما يتعلق بالتحقق من دقة واكتمال التقرير الأولى لجمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية بشأن كل المواد النووية فيها». وكانت هناك خطوتان غير منصوص عليهما، وإن كانتا معنيتين ضمنا بوضوح، تراهما الوكالة ضروريتين: التفتيش الخاص، وتوفير ضمانات بشأن أى مواد نووية لم يعلن عنها من قبل. وفى المرحلة التالية، ومع تركيب المكونات النووية للمفاعل، سيقوم الشمال بالتخلص من قضبان الوقود الخاصة به. ومع قرب اكتمال مفاعل الإحلال الثانى، سيكمل الشمال تفكيك مفاعلاته التى تعمل بالغاز والجرافيت ومحطة إعادة المعالجة. (٥٣)

وألزمت الولايات المتحدة نفسها بالقليل جدا : أنها ستورد نسبة من زيت الوقود الثقيل اللازم لتوليد الكهرباء عندما يكون المفاعل قيد الإنشاء، وتساعد على ترتيب ودفع تكاليف تخزين الوقود النووى المستنفد. وكان من المقرر أن يتحمل آخرون، خاصة كوريا الجنوبية واليابان، المبلغ الأساسى من تكلفة بناء المفاعلين وإمدادهما بالوقود المستنفد والتى تقدر بـ ٤,٧ مليار دولار، رغم أن ذلك سيستغرق عدة سنوات من العمل بترتيبات تقاسم التكاليف المضبوطة. وإذا فشلت هذه الخطوات فى تلبية احتياجات الشمال من الطاقة، فقد وعد الرئيس كلينتون فى رسالة إلى كيم يونج ايل « باستغلال كل سلطات منصبى لتوفير بدائل الطاقة المؤقتة بالقدر الضرورى من الولايات المتحدة، بشرط موافقة الكونجرس الأمريكى ». وتضمن الخطاب التزاما مماثلا باستبدال المفاعلات.

وأتاح تقليل التهديد عن طريق التعاون، بموجب الإطار المتفق عليه، لواشنطن قوة مؤثرة فى التفاوض، كانت تفتقر إليها. وفى الوقت نفسه، تم وضع الإطار المتفق عليه بحيث لا يتعين على الولايات المتحدة أن تعطى شيئا بدون أن تحصل على مقابل له. كما كان فى مقدورها أيضا أن تقلص حوافزها إن لم تمتثل كوريا الشمالية. وكان الاتفاق يعنى أن العالم ينبغى له أن يتحمل بعض الغموض بشأن الماضى النووى لكوريا الشمالية لخمس سنوات على الأقل، وربما للأبد. وما لم يكن فى الإمكان مسايرته هو شبه اليقين من أن الشمال ربما كان قد أصبح حينذاك مالكا للأسلحة النووية.

وقد حاولت إدارة كلينتون جادة أن تقنع المراقبين بأن كوريا الشمالية قد تراجعت فى ظل التهديد بالعقوبات والعمل العسكرى. وقد شهد كريستوفر وزير الخارجية فيما بعد أمام لجنة العلاقات الخارجية بمجلس الشيوخ بأن « الإطار المتفق عليه هو نتاج شهور من الدبلوماسية الحاسمة والمفاوضات الجادة. لقد تفاوضنا من موقع القوة». (٥٤) وقد قبل معظم المراقبين دون

نقض الادعاء بأن كوريا الشمالية غيرت مسارها فى ظل التهديد بالعقوبات، لكن الأدلة التى تؤيد فكرة أن كوريا الشمالية قد خضعت فى ظل التشدد كانت قليلة. بل لقد بدا أن دبلوماسية القسر فشلت فى أن تفرض التفتيش الكامل، أو إنهاء البرنامج النووى لكوريا الشمالية، وأبدت علامات قليلة على نجاحها فى أى وقت قريب. ولم يكن جيران كوريا الشمالية راغبين فى المضى فيما هو أكثر من العقوبات الرمزية. والأسوأ من كل ذلك، أن إرسال التعزيزات كاحتياطى فى حالة الموافقة على العقوبات، وضع الولايات المتحدة على حافة الحرب. وفى ضوء هذه المثالب، كانت استراتيجية العقوبات تحتضر قبل أن يعجل جيمى كارتر بتخلى واشنطن عنها. كما نحيت جانبا الضربات الجوية، لتعتبر الملاذ الأخير فقط إذا بدأت كوريا الشمالية تنقل الوقود المستنفد من برك التبريد.

كما لم تلتزم كوريا الشمالية بالإطار المتفق عليه، لأنها تعرضت لتغير مفاجئ فى الداخل. وبدلا من ذلك، أخذت تحاول لأكثر من ثلاث سنوات إبرام صفقة نووية مع الولايات المتحدة. وتمثلت إحدى دلائل هذه الرغبة فى احتمال وضع كوريا الشمالية حدودا تفرضها على نفسها بالنسبة لبرنامجها النووى فى ١٩٩١، واستعدادها للسماح للمفتشين الدوليين بالتحقق منها. وتمشيا مع استراتيجية « الواحدة بواحدة »، أصبحت كوريا الشمالية أكثر ميلا للتسوية مع تبدد التهديدات. ولم يوافق كيم ايل سونج على تجميد البرنامج النووى لكوريا الشمالية إلا بعد إدانة كارتر للعقوبات. وبالإضافة إلى ذلك، أعقب ذلك تبادل الرسائل بين واشنطن وبيونج يانج، والتى أوضحت فيها كوريا الشمالية أنه لن يتم أى نوع من إعادة التزويد بالوقود. ومرة ثانية فإن هذه الخطوة حدثت بعد ما لم تعد العقوبات صالحة من الناحية السياسية. وخلال أربعة أشهر من المحادثات فحسب، أبرمت الولايات المتحدة وجمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية الإطار المتفق عليه، الذى يمكن لو قام الطرفان بتنفيذه بالكامل أن يضع حدا للتسلح النووى لكوريا الشمالية. وقد أبرمت هذه الصفقة أيضا دون أى تهديد أو عقوبات أو استخدام للقوة على نحو يحظى بالمصداقية.

إن هذا التاريخ الذى تم الافتراء عليه كثيرا والذى أسىء فهمه، مهم حاليا. وعلى النقيض من الحكمة السائدة فى واشنطن، والقائلة بأن بيونج يانج منخرطة فى الابتزاز، هناك أدلة كافية على أن كوريا الشمالية أخذت تحاول التعاون مع الولايات المتحدة. فقد بدأت كوريا الشمالية برنامجها النووى بقصد صنع الأسلحة، ولكن بحلول ١٩٩١ غيرت هدفها. ولو كانت كوريا الشمالية مصممة على الحصول على الأسلحة النووية فى أوائل التسعينيات، مثلما كان يعتقد معظم الناس فى واشنطن فى ذلك الوقت، لكانت أغلقت مفاعلها النووى فى أى وقت بين ١٩٩١ و١٩٩٤، ونقلت قضبان الوقود، وقامت سريعا بإعادة معالجة الوقود المستنفد لاستخراج البلوتونيوم، وهو المكون التفجيرى فى القنابل. ومع ذلك فإن كوريا الشمالية لم تعد معالجة أى وقود مستنفد من ١٩٩١ فصاعدا، كما لم تغلق مفاعلها إلا فى مايو ١٩٩٤ بعد فترة طويلة مما كان متوقعا. وبالإضافة إلى ذلك، سمحت كوريا الشمالية للمفتشين من الوكالة

الدولية للطاقة الذرية بالتحقق من عمليات النقل هذه. وهذه الأعمال لا تتسق كما يبدو مع افتراض أن كوريا الشمالية كانت عازمة على الحصول على الأسلحة النووية. وتبين أعمال كوريا الشمالية أنها، بدءا من عام ١٩٩١، منعت نفسها من ذلك بأمل إبرام صفقة نووية مع الولايات المتحدة. وفى ١١ نوفمبر ١٩٩٣، أعلنت ذلك على الملأ. (٥٥)

وبالمثل، فإنه لو كانت كوريا الشمالية، كما يعتقد ذلك معظم الخبراء الآن، مصممة على تطوير ونشر وتصدير قذائف باليستية أطول مدى، لكانت قد اختبرت واستكملت قذائفها نو دونج، تايبو دونج -١، وتايبو دونج -٢ خلال السنوات القليلة الماضية. ومع ذلك فقد أجرت كوريا الشمالية اختبارين فحسب فى العقد الماضى، أحدهما فى ٢٩ مايو١٩٩٣، والآخر فى ٣١ أغسطس ١٩٩٨، وقد فشلا كلاهما. ومرة أخرى، فإن هذا السكون والتوقف يشير إلى أن كوريا الشمالية قد كبحت جماح نفسها نوعا ما، بأمل إبرام صفقة بشأن القذائف مع الولايات المتحدة. وطفقت بيونج يانج تعرب عن اهتمامها بمثل هذه الصفقة منذ ١٩٩٢. وفى ١٦يونيو ١٩٩٨، أعلنت ذلك على الملأ.

لماذا كان يتعين على كوريا الشمالية أن تبدى ضبطا للنفس؟ ليس هناك طريق لمعرفة ذلك على وجه اليقين، لكن بيونج يانج كان يبدو أنها تريد أن تساعدها الولايات المتحدة على ضمان أمنها ضد كوريا الجنوبية التى تخشاها، وضد اليابان التى تكرهها، وضد الصين التى لا تثق بها. فما أفضل طريقة لكبح جماح كوريا الجنوبية واليابان، وإيجاد ثقل موازن للصين أكثر من الارتباط بالولايات المتحدة؟ إن للأمن أهمية غالبة بالنسبة لكوريا الشمالية، لكن من الناحية الاقتصادية فإن انهيار الشيوعية فى الاتحاد السوفيتى وشرقى أوروبا، والتحول الاقتصادى فى الصين جعل كوريا الشمالية تلتمس المعونة والاستثمار والتجارة من كوريا الجنوبية واليابان والغرب. وعندما حاولت الولايات المتحدة عرقلة إقامة علاقات أوثق بين كوريا الشمالية وكوريا الجنوبية واليابان فى فترة ١٩٨٨-١٩٩٢، أدركت بيونج يانج أن واشنطن تملك المفتاح الذى يفتح أبواب البنك الدولى وبنك التنمية الآسيوى والارتباط الاقتصادى بالغرب.

وإذا كانت كوريا الشمالية تريد الارتباط بالولايات المتحدة، فلماذا كانت تحفر الحفر وتجرى اختبارات للصواريخ؟ من المحتمل تماما أن بيونج يانج قد أدركت أن التهديدات هى الطريقة الوحيدة لجعل واشنطن تتفاوض بصورة جادة - وهو درس استمرت واشنطن فى تدعيمه بعدم اتخاذ إجراءات لمواجهة مثل هذه التهديدات. ومع ذلك، فإن التهديد بإلغاء الإطار المتفق عليه فى ١٩٩٤ لا يماثل إلغاءه فعلا. وباستئناف حفر موقع ظل موضع اشتباه طويل وموضع مراقبة جيدة فى كومشانجنى، وإثارة قلق الولايات المتحدة بأن الموقع يتصل بالأسلحة النووية، ربما كانت كوريا الشمالية تتلاعب عمدا بما كانت تراه دوائر المخابرات وتسمعه لجعل الولايات المتحدة تتفاوض بصورة جادة. لماذا؟ فى رأى بيونج يانج، فإنه إلى وقت قريب كانت واشنطن غير راغبة فى توسيع التعاون فيما وراء الإطار المتفق عليه، أو حتى

الحفاظ على استمرار المفاوضات النووية. وبأمل حث حلفائها على العمل بصورة أكثر قوة، فإن إدارة كلينتون قللت فى البدء من قيمة ما طلبته من مخصصات من الكونجرس لدفع ثمن زيت الوقود الثقيل الذى تعهدت بتزويد كوريا الشمالية به بموجب الاتفاق. وخوفا من رد فعل الكونجرس، تباطأت الإدارة فى طلب التمويل الإضافى؛ وكان الكونجرس أبطأ فى الترخيص به. ونتيجة لذلك تأخر تسليم الوقود عن الجداول المقررة، وبحلول نهاية ١٩٩٧ لم تكن الولايات المتحدة قد أوفت بالتزاماتها بموجب الإطار المتفق عليه. وقد حدث ذلك مرة ثانية فى ١٩٩٨. ولم يوافق الكونجرس على الطلب الكامل للإدارة بتوفير ٣٥ مليون دولار لتمويل التزامات الولايات المتحدة بموجب الاتفاق، بما يسمح لمنظمة تنمية الطاقة فى شبه الجزيرة الكورية، وهى كونسورتيوم متعدد الجنسيات أقيم لتنفيذ الاتفاق، بالاستمرار فى عملها، إلا فى الأيام الأخيرة من المناقشة الخاصة بميزانية السنة المالية ١٩٩٩.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن بناء أول المفاعلين اللذين يعملان بالماء الخفيف ليحلا محل المفاعلين اللذين يتعين تفكيكهما بموجب أحكام الإطار المتفق عليه، بدأ ببطء لأن الحكومتين السابقتين فى كوريا الجنوبية واليابان رفضتا توفير التمويل اللازم. واتساقا مع الإطار المتفق عليه، فإن التأخير فى البناء أرجأ التخلص من البلوتونيوم الكافى لصنع ٦ قنابل من الوقود النووى المستنفد الذى كان موجودا حينذاك فى كوريا الشمالية، وتنفيذ التزام بيونج يانج بإلغاء أوجه الشذوذ فى إعلانها المبدئى المقدم للوكالة. وقد تأخر تنفيذ هاتين الخطوتين كلتيهما، واللتين كانتا من قبل تعتبران ملحتين، خاصة من قبل منتقدى الإطار المتفق عليه، من جراء تقاعس الحلفاء عن العمل. بل والأسوأ من وجهة نظر بيونج يانج، أن واشنطن كانت عازفة عن التحرك لما وراء اتفاق ١٩٩٤، للوصول إلى ارتباط سياسى واقتصادى أكبر. وفى النهاية فكرت بيونج يانج أنه لو كانت واشنطن راغبة فى توريد المفاعلين النوويين، فإن تحسين الروابط الدبلوماسية والتجارية وغيرهما، سيلى ذلك بالتأكيد. ومع ذلك فإن واشنطن لم تتخذ حتى أكثر الخطوات تواضعا لتخفيف العقوبات الأمريكية المفروضة من جانب واحد، وهو ما وعدت به كوريا الشمالية فى فبراير ١٩٩٥: إلغاء تجميد الأصول التى تم الاستيلاء عليها خلال الحرب الكورية، السماح بالقروض التجارية من البنوك الأمريكية، والترخيص بإنشاء مشروعات الاستثمار الخاصة فى التعدين والزراعة.

وعندما لم يتم اتخاذ هذه الخطوات، بدأت كوريا الشمالية فى يناير ١٩٩٨ بالتهديد بأنها ستلغى الاتفاق، ما لم تشرع واشنطن فى تنفيذه، معتقدة أنها التزمت بنص الاتفاق ولم تحصل على الكثير فى مقابل ذلك. وضغطت كوريا الشمالية بصفة خاصة من أجل إرسال شحنات زيت الوقود الثقيل فى الوقت المناسب، والتعجيل ببناء المفاعل البديل، وتخفيف العقوبات الاقتصادية. وفى أواخر إبريل ١٩٩٨، أوقفت كوريا الشمالية تعبئة الوقود المستنفد المحمل بالبلوتونيوم فى يونجبيون، ولكن فقط بعد وضع جميع قضبان الوقود السليمة ثمانية الآلاف أو نحوها فى براميل خشبية، ولم يبق غير رواسب نووية من عدد قليل من القضبان المتحللة. وفى ٧ مايو، أعلنت بيونج يانج أنها فى حاجة إلى « فتح وإعادة ضبط » مرافقها النووية الأخرى، بما فى ذلك المفاعل، من أجل الصيانة، ولكن فى وجود مفتشى الوكالة الدولية

للطاقة النووية. كما ألمح الشمال إلى أنه قد ينهى تجميده إعادة المعالجة. وينبغى فهم تعاظم النشاط فى موقع كومشانجنى الواقع تحت الأرض والمشتبه فيه فى خريف ١٩٩٧ فى هذا السياق. ولو كانت كوريا الشمالية تريد خرق الاتفاق النووى، فقد كان فى مقدورها طرد المفتشين الدوليين، وفتح البراميل الخشبية، ونقل الوقود المستنفد لإعادة معالجته. وبدلا من ذلك، استأنفت كوريا الشمالية الحفر فى الموقع الموجود تحت الأرض والذى ظل موضع اشتباه طويلا، والذى كانت المخابرات الأمريكية تراقبه لما يزيد عن عقد، وأعادت تقييمه فى ربيع ١٩٩٩ على أنه متعلق بالأسلحة النووية. وحتى لو كان هذا التقييم سليما، فقد كان الأمر سيستغرق من بيونج يانج سنين لاستكمال مثل هذه المنشأة، وهو ما يشير بالكاد إلى جديتها فى خرق الإطار المتفق عليه.

وبعد محادثات فى نيويورك فى أوائل سبتمبر ١٩٩٨، سمحت بيونج يانج باستئناف تعبئة الوقود المستنفد. وفى مايو١٩٩٩، سمحت بوصول الولايات المتحدة إلى الأنفاق القائمة فى كومشانجنى، حيث لم يجد المفتشون الأمريكيون أى شىء يتعلق بالأسلحة النووية. وفى المقابل، حصلت كوريا الشمالية على أغذية إضافية كانت تتوقعها قبل ذلك بأكثر من عامين. والخلاصة أن كوريا الشمالية كانت تهدد بخرق اتفاق أكتوبر ١٩٩٤ بدون أن تنتهكه فعليا. ويبدو أن الأمر كان مثالا آخر لسلوك بيونج يانج بطريقة « واحدة بواحدة » - تتعاون عندما تتعاون الولايات المتحدة، وتنتقم عندما تنكث الولايات المتحدة وعودها - بقصد جعل واشنطن تتعامل بصورة جادة.

وربما كانت كوريا الشمالية تلعب لعبة « واحدة بواحدة » فى مسألة القذائف أيضا. وقد أصبح استعداد كوريا الشمالية لإنهاء تصديرها القذائف مقابل ثمن، واضحا لأول مرة فى المفاوضات مع إسرائيل والتى بدأت فى أكتوبر ١٩٩٢. وفى مارس ١٩٩٣، وبعد شهرين من عرض إسرائيل إقامة علاقات دبلوماسية وتقديم استثمارات ومساعدات تقنية تساوى مئات الملايين من الدولارات، لحث كوريا الشمالية على إنهاء مبيعاتها من القذائف للشرق الأوسط وإيران، تدخلت الولايات المتحدة ودفعت إسرائيل إلى قطع المحادثات. وردت كوريا الشمالية بإجراء الاختبار الوحيد لقذيفة رودونج فى وجود مسئولين إيرانيين. واستأنفت إسرائيل فيما بعد محادثاتها مع كوريا الشمالية، على الرغم من أن الولايات المتحدة عملت على ألا تتم الصفقة أبدا. وعلى الرغم من هذا النشاط والرغبة المحمومة لأمريكا فى إبرام صفقة بشأن القذائف، فإن الولايات المتحدة لم تجر الجولة الأولى من المحادثات الخاصة بالقذائف مع جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية إلا فى إبريل ١٩٩٦ . وألغت واشنطن الجولة الثانية فى سبتمبر ١٩٩٦، بإصرار من سيول بعد اعتداء غواصة لكوريا الشمالية على مياه كوريا الجنوبية. وبدأت بيونج يانج الاستعدادات لإجراء اختبار آخر للقذائف، ولكنها أوقفتها بعد بدء محادثات مع مسئولين أمريكيين فى نيويورك فى ١٨ أكتوبر. وعقدت الجولة الثانية من المحادثات بشأن القذائف فى يونيو١٩٩٧. بيد أن هذه المحادثات لم تحفز إلى مزيد من التعاون، فلم تكن الولايات المتحدة راغبة فى تزويد بيونج يانج بالحوافز المناسبة للتعامل فى قضية القذائف. وفى الوقت نفسه، كانت كوريا الشمالية تشعر بخيبة الأمل من جراء عدم

الاستعجال الذى أبدته اليابان فى التحرك نحو التطبيع معها. فقد ظل اليابانيون مشغولين بقضايا عشرة يابانيين على الأقل اشتبه المسئولون فى طوكيو فى أن عملاء كوريا الشمالية قد اختطفوهم وأخذوهم إلى بلادهم على مر السنين، بدلا من أن ينخرطوا فى محادثات التطبيع مع كوريا الشمالية.

وفى هذا السياق، أعلنت بيونج يانج على الملأ استعدادها لإنهاء الصادرات فى ١٦ يونيو ١٩٩٨، فى بيان هدد أيضا باستئناف اختبار الصواريخ :« إذا كانت الولايات المتحدة تريد حقا منع صادراتنا من القذائف، فينبغى لها أن ترفع الحظر الاقتصادى بأسرع ما يمكن، وأن تقدم تعويضا عن الخسائر التى سيتسبب فيها وقف تصدير القذائف». ومضى بيان ١٦ يونيو إلى أبعد من ذلك، مبديا الاستعداد للتفاوض لوضع حد لتطوير القذائف أيضا:« إن وقف تطوير قذائفنا مسألة يمكن مناقشتها بعد توقيع اتفاق سلام بين جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية والولايات المتحدة، وإزالة التهديد العسكرى الأمريكى كلية».[٥٦] وكان الثمن لإنهاء تطوير القذائف، وهو ليس بالضرورة نفس الشىء كإجراء الاختبارات، هو إبرام اتفاقية سلام مع الولايات المتحدة، وهى ليست بالضرورة نفس الشىء مثل معاهدة سلام. ذلك أن مثل هذا الاتفاق، الذى يمكن اعتباره معادلا لإنهاء « التهديد العسكرى الأمريكى »، سيوفر « آلية للسلام » تحل محل لجنة الهدنة العسكرية التى أقيمت عند وقف إطلاق النار فى الحرب الكورية.

وكان رد الفعل الأمريكى واليابانى ضعيفا إزاء هذا البيان العام. وفى مواجهة ما يحتمل أن تكون كوريا الشمالية قد اعتبرته عزوفا أمريكيا ويابانيا، أو عدم اهتمام منهما بمعالجة مسألة القذائف الكورية الشمالية، أجرت كوريا الشمالية اختبارها قذيفة تايبو دونج فى٣١ أغسطس ١٩٩٨ – وهو اختبار انتهك المجال الجوى اليابانى – واستأنفت فى النهاية استعداداتها لإجراء مزيد من الاختبارات فى صيف ١٩٩٩ وفقط عندما تعهدت إدارة كلينتون فى سبتمبر ١٩٩٩ بإنهاء العقوبات بموجب « مرسوم التجارة مع العدو »، وافقت كوريا الشمالية على وقف اختبارات القذائف مع استمرار المفاوضات. ومرة أخرى، فإنه عندما تصرفت الولايات المتحدة بروح التعاون، ردت جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية بالمثل.

ربما لا يكون التعويض هو مفتاح صفقة خاصة بالقذائف. فاهتمام بيونج يانج بالصفقة قد يكون مؤشرا على أهدافها الأوسع: إحياء الحوار بين الولايات المتحدة وجمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية، وإنهاء العداوة التى استمرت طويلا مع الولايات المتحدة. وكانت العقوبات الاقتصادية الأمريكية التى ترجع للوراء إلى الحرب الكورية، شاهدا على تلك العداوة. وكان وضع حد للعقوبات سيحسن أيضا الأحوال السياسية للوصول إلى صفقة أبعد مدى فى المحادثات رباعية الأطراف، التى ترمى إلى نزع فتيل المواجهة العسكرية التقليدية فى كوريا التى قاربت إشعال الحرب فى يونيو١٩٩٤. وبدون ارتباط اقتصادى وسياسى هادف، لم يكن من المرجح أن توافق كوريا الشمالية على فك اشتباك عسكرى هادف.[٥٧]

كانت العقوبات الاقتصادية أدوات تختار منها السياسة الأمريكية لمكافحة الانتشار النووى. وقد استخدمت العقوبات الموجهة لحرمان من يحتمل أن يقوموا بنشر الأسلحة النووية، من وسائل صنع الأسلحة النووية وغيرها من أسلحة الدمار الشامل. وقد استخدم الحظر الاقتصادى لإجبار الدول على التخلى عن طموحاتها النووية. وقد استخدمت العقوبات الرمزية كدرع ضد اللجوء للقوة العسكرية عندما كانت الحكومة الأمريكية تواجه ضغطا سياسيا محليا « لكى تفعل شيئا » لمكافحة الانتشار النووى. وتبين التجربة مع كوريا الشمالية حدود أشكال العقوبات الثلاثة جميعها، والحاجة إلى استراتيجيات بديلة لمكافحة الانتشار.

ربما أبطأت العقوبات الموجهة قيام كوريا الشمالية بصنع القنبلة، لكنها لم تستطع منعها من ذلك. ومن المرجح أنه كان لدى كوريا الشمالية بالفعل كل ما تحتاجه لصنع الأسلحة النووية. وحتى فى أحسن الأحوال، فإن العقوبات الموجهة لمنع الدول من الحصول على وسائل صناعة القنبلة غير كافية. إن هذا المنع يمكن أن يوفر وقتا ويقدم تحذيرا مبكرا، لكنه لا يستطيع أن ينجح دوما. ويتعين استكمال منع الإمدادات ببذل جهود لتقليل الطلب. إن الدول التى تسعى للحصول على الأسلحة النووية لا تشعر بالأمان، ومحاولة عزلها أو إجبارها على أن تتخلى عن التسلح النووى يمكن أن يكون له مردود عكسى. إنها فى حاجة إلى طمأنتها لتخفيف إحساسها بعدم الأمان، وهو درس كان معظم الخبراء فى مجال الانتشار عازفين عن تعلمه. وعلى خلاف استراتيجية المنع المحض، والتى تهدد من يعملون على الانتشار بالعزلة الاقتصادية والسياسية، فإن إقناع البلدان بعدم صناعة قنابل نووية يتطلب التعاون معها، مهما بدت بغيضة.

وقد كان النجاح فى استخدام الحظر الاقتصادى للضغط على الدول للتخلى عن برامج الأسلحة النووية، موضع شك. ففى حالة كوريا الشمالية، كانت هذه الاستراتيجية خدعة خطيرة. إذ كانت الولايات المتحدة قد فرضت بالفعل حظرا يقرب من الحظر الشامل على تجارتها واتصالاتها مع الشمال. ولكى يجدى الحظر، يتعين على جميع جيران كوريا الشمالية أن يطبقوه. وكان قطع إمدادات الزيت يمكن أن يسبب انهيار اقتصاد كوريا الشمالية، لكن هذا الاحتمال كان يقلق كوريا الجنوبية واليابان والصين وروسيا، التى ستعانى نتائج هذا الانهيار: هجرة حاشدة، عدم استقرار، وحرب محتملة. لم تكن هذه الدول راغبة فى فرض عقوبات بالحزم الكافى لخنق كوريا الشمالية. ودون الحصول على مساندة هذه الدول الكاملة، كان على إدارة كلينتون أن تقنع بعقوبات رمزية.

والتهديد بالقوة العسكرية لا يحظى بمصداقية أكثر من الحظر. فقد ثبت فشل القوة فى منع الانتشار. ذلك أن استعمال القوة المسلحة، إن لم يؤد إلى مهاجمة وهزيمة واحتلال الدولة التى تتسلح نوويا يمكنه فى أحسن الأحوال- مثله مثل العقوبات - أن يؤخر برنامج الأسلحة النووية أو يدفعه للعمل سرا ؛ لكنه لا يمكن أن يوقفه. ولو كان لدى كوريا الشمالية أسلحة

نووية أو بلوتونيوم كاف لصنع القنابل، فلم يكن لدى المخابرات الأمريكية أى فكرة عن مكان وجودها، ولم تكن الضربات الجوية تستطيع أن تستهدف ما لا تستطيع أن تكتشفه. وحتى ضرب المفاعل فى يونجبيون كان يخاطر بنشر الإشعاع فوق اليابان. وبدا خيار غزو كوريا الشمالية، الاستراتيجية العسكرية المجدية الوحيدة لوقف الانتشار النووى. لكن الولايات المتحدة وكوريا الجنوبية لأسباب معقولة لم تريدا تحمل مخاطر حرب شاملة، خاصة مع إمكان وجود أسلحة نووية فى الشمال. خلاصة القول، إن العقوبات الاقتصادية والقوة العسكرية كانتا تهديدا أجوف. إن الارتباط الاقتصادى والسياسى وحده فقط هو الذى يوفر للولايات المتحدة وسيلة تأثير تحتاجها فى تعاملها مع كوريا الشمالية.

وبالنسبة لحكومة تشعر أنها مضطرة من الناحية السياسية لمحاولة القسر، وتواجه الخيار بين ألا تفعل شيئا وأن تفعل شيئا مفرطا، كان للعقوبات الرمزية بعض النفع. وقد انجذبت إدارة كلينتون إليها، كإجراء بديل لوقف الضغط من أجل استخدام القوة العسكرية. بيد أنه بمرور الوقت، كان من المرجح أن تفشل العقوبات الرمزية، مما يتركها عرضة لهجوم النقاد كصقور ضارية. والأسوأ أن هذا، كان سيزيد بدرجة كبيرة خطر الحرب، وهى مشكلة بالنسبة لرئيس اتهم بالتهرب من التجنيد خلال حرب فيتنام.

والبديل للقسر هو التعاون أو الارتباط، أو تقليل التهديد عن طريق التعاون، على حد العبارات المختارة جيدا للسيناتورين سام نن (ديمقراطى عن جورجيا) وريتشارد لوجار (جمهورى عن انديانا). إن استراتيجية للارتباط بشأن منع الانتشار النووى، تجمع بين التطمينات والتبادلية المشروطة، وتعد وتقدم الحوافز لمن يحتمل أن يقوموا بنشر الأسلحة النووية بشرط أن يقبلوا كبح أنشطتهم النووية على نحو يمكن التحقق منه، يمكن أن تقنع هذه الدول بالتخلى عن مسعاها. وتتطلب هذه الاستراتيجية تحديد الحلفاء داخل الدولة المستهدفة الذين ليس لهم مصلحة فى التسلح النووى، وتقصى استعدادهم وقدرتهم على بلوغ الأهداف المشتركة، ثم العمل معهم. ولهذا النوع من الارتباط أو تقليل التهديد عن طريق التعاون، سجل طويل من الإنجاز فى هذا المجال. فقد ساعدت التطمينات والحوافز الأمريكية على إقناع كوريا الجنوبية وتايوان والسويد والبرازيل والأرجنتين وجنوب إفريقيا وأوكرانيا وبيلاروسيا وكازاخستان، بالتخلى عن التسلح النووى. [٥٨] ولم تفشل الحوافز إلا فى العراق وإسرائيل وباكستان، على الرغم من أن الولايات المتحدة اختارت ألا تتوقف طويلا عند الأدلة التى توضح أن إسرائيل وباكستان تتسلحان نوويا.

وقد يكون تقليل التهديد عن طريق التعاون أمرا صعبا بوجه خاص، بيد أنه يصبح حتميا بدرجة أكبر، عندما يكون للدولة المعنية تاريخ من السلوك الدولى الفظ أو غير الرشيد على نحو ظاهر، وعندما يصعب تحديد أدلة على حدوث تغيير داخلى، أو يتم إخفاء ذلك عمدا، وعندما تكون الاتصالات مع البلد جد محدودة بحيث يصعب الوصول إلى الحلفاء المحتملين داخل نظامه السياسى. وكوريا الشمالية مثال على هذا الحال. وقد استطاع منتقدو الارتباط دوما أن يتلاعبوا بالخوف من المجهول، وأن يجعلوا صانعى السياسة عازفين عن المخاطرة بعملية « الأخذ والعطاء » الدبلوماسية، أو عن الدفاع عن الصفقات التى يبرمونها. وبينما كان

فى مقدور الذين يطبقون سياسة الارتباط المحاجة بأن كوريا الشمالية كان يتم حفزها على عمل ما تريده الولايات المتحدة، فقد كانت هناك على الدوام إمكانية أن تنكث كوريا الشمالية فى أى لحظة عن الصفقات التى أبرمتها. وحتى التهديدات التى وجهتها بيونج يانج بخرق الاتفاق - سواء بفعل التباطؤ الأمريكى أو بغير ذلك - أشعلت النقد المحلى فى الولايات المتحدة لسياسة الارتباط. ومن المؤكد أن سياسة العزلة الاقتصادية والسياسية كان يسهل على الإدارة أن تدافع عنها أمام الرأى العام الأمريكى. إن الحديث المتشدد والتلويح بالعصا يمكن أن يكون مجزيا من الناحية السياسية فى الأجل القصير، لكنه ليس بديلا عن تقديم الوعود والحفاظ عليها أو الاستعداد للدفاع عن إبرام الصفقات أمام الكونجرس والشعب الأمريكى.

وتبين حالة كوريا الشمالية أن تقليل التهديد عن طريق التعاون أمر صعب دون مساندة الكونجرس. لقد كان من البديهى والشائع فى واشنطن أن تقف السياسة على البر وعند حافة المياه. ومثل معظم البديهيات فى واشنطن، فإن فكرة أن السياسة الخارجية معزولة عن السياسات المحلية لم تصمد للبحث الدقيق. وقد ثبت أنها زائفة على نحو ظاهر فى الدبلوماسية النووية مع كوريا الشمالية. فمرة تلو الأخرى، دفعت السياسة داخل دهاليز إدارتى بوش وكلينتون، لتبنى موقف التشدد، ومنعتهما من تقديم أى شىء يبدو مقبولا لكوريا الشمالية. وكانت النتيجة مأزقا دبلوماسيا، والأسوأ من ذلك، أزمة كادت تخرج عن السيطرة.

ولا شك أن الولايات المتحدة ستواجه هذا المأزق مرة أخرى فى إيران وفى أماكن أخرى. فطالما استمرت الولايات المتحدة تجرم نشر الأسلحة النووية، وتدين الدول المارقة بغية مواجهتها، فإنها لن تدع لنفسها سوى خيارات ليست مستساغة سياسيا : قبول مزيد من الدول النووية، أو المضى إلى الحرب لنزع سلاحها، مؤقتا، مثلما فعلت فى العراق. والبديل - التنسيق الكثيف بين الفرعين التنفيذى والتشريعى، والذى يفيد كأساس لاستراتيجيات للارتباط توضع وتنفذ بحرص - أكثر صعوبة بلا جدال، ويتطلب قيادة على جانبى جادة بنسلفانيا. بيد أن ذلك هو الخيار الوحيد الذى يتيح إمكانية حل مشكلات الانتشار، بدلا من مجرد إطالة أمدها أو تفاقمها .

هوامش

١- نتيجة لاستعراض السياسة الذى أجراه وليام بيرى وزير الدفاع السابق فى ٩٨- ١٩٩٩ ، فإن إدارة كلينتون توصلت إلى هذه النتيجة .

٢- Leon V. Sigal , *Disarming Stranger : Nuclear Diplomacy with North Korea* (Princeton University Press,1998),pp.95-108.

٣- بيان لمايكل ماك كورى المتحدث باسم وزارة الخارجية عن المفاوضات الأمريكية الكورية الشمالية بشأن القضايا النووية وغيرها ، ٣ مارس، ١٩٩٤ .

٤- يبين روبرت اكسيلرود فى كتابه *The Evolution of Cooperation* (Basic Books,1984): بصورة تجريبية كيف يمكن أن ينشأ التعاون من النزاع بين الخصوم الذين لا يثقون ببعضهم البعض باتباع استراتيجية " واحدة بواحدة " .

٥- فى ذلك الوقت، كان لدى أمريكا سلسلة كاملة من العقوبات من جانب واحد ضد كوريا الشمالية؛ ولذلك كانت التهديدات الأمريكية بمزيد من العقوبات تعنى ضمنا جهودا متعددة الأطراف .

٦- Sigal, *Disarming Strangers* , pp. 70 ,114.

٧- Douglas Jehl," Seoul Eases Stand on Nuclear Inspections of North,"*New York Times,* March 30, 1993 p. A13 .Compare Don Oberdorfer, " South Korean: U.S. Agrees to Plan to Pressure North, " *Washington Post,* March 30,1993, p. A14.

٨- ملاحظات فى مؤتمر، ابداها Senator John McCain, "The US- North Korea Nuclear Agreement : Current Status and Prospects for The Future, " Heritage Foundation , Washingon, D.C. , June 15, 1995.

٩- Memorandum by K.A. Namkung , June7,1994. كان نامكونج وسيطا أساسيا مع كوريا الشمالية.

١٠- ديبلوماسى كبير من كوريا الشمالية ، لقاء أجراه المؤلف، ٩ مارس ١٩٩٣ .

١١- IAEA,"Safeguards in the DPRK: Chronological Background," February 15 , 1994, p.12.

١٢- Thomas L. Friedman "China Undercuts U.S. Anti-Atom Effort on Korea, " *New York Times,* November 15 , 1991, p. A12.

١٣- حدث الاستثناء الوحيد فى حالة العراق ، عندما لم تمارس الصين حق النقض بعد جهود ديبلوماسية مكثفة بذلها السفير لدى الأمم المتحدة توماس بيكرنج .

١٤- مسئولون صينيون ، لقاءان اجراهما المؤلف ، ١٠ مارس ١٩٩٣ ، ٢ مارس ١٩٩٤ .

١٥- مسئول كبير بالإدارة ، لقاء أجراه المؤلف ، أول مايو ١٩٩٧ .

١٦- مسئولون صينيون ، لقاءات أجراها المؤلف ، ١٠ فبراير، و٢٣ يونيو، و١١ أغسطس ١٩٩٣ .

١٧- Lena H. Sun and Jackson Diehl, " N. Korea Reportedly Snubs China," *Washington Post ,* April 28, 1993, p. A13.

١٨- U.S. official , interview by author , February 15, 1996.

١٩- David E. Sanger, "U. S. Presses Japan on Missile Project, " *New York Times,* November 3- 1993 p. A12 وبخصوص صادرات التكنولوجيا الراقية انظر ، David E. Sanger," Tokyo Raids Seek to Halt Aid For North Korea on Missiles," *New York Times* , January 15 , 1994 , p. A6 ; Jathon Sapsford and David P. Hamilton , " Japan Probes Illegal Exports to North Korea, "*Wall Street Journal,* January 17, 1994, p. A6 .

٢٠- General James Clapper , interview by author , October 31, 1996.

٢١- Senior military officer , interview by author , May 2, 1997.

٢٢- Barton Gellman, "Trepidation at Root of U.S. Korea Policy," *Washington Post ,* December 12,1993, p. A1 ; peter Grier , " On US Wish List : Ability to Detect Nuclear Arms Diplomacy, Sanctions Are Seen as Inadequate , " *Christian Science Monitor ,* December 28, 1993,p. 1. Compare Robert D. Novak , " Aborted Ultimatum ," *Washington Post ,* December 16,1993, p. A25.

٢٣- عضو فى هيئة الأركان المشتركة ، لقاء أجراه المؤلف ، ١٤ ديسمبر ١٩٩٥ .

٢٤- مسئول بوزارة الدفاع ، لقاء أجراه المؤلف ، ٢٠ مايو ١٩٩٦ .

٢٥- Michael R.Gordon,"Pentagon Studies Plans to Bolster U.S.- Korea Forces," *New York Times* , December 2 , 1993, p. A1.

٢٦- مسئول كبير بالإدارة ، لقاء أجراه المؤلف ، أول مايو ١٩٩٧ .

٢٧- مسئول كبير بالإدارة ، لقاء أجراه المؤلف ٢، مايو ١٩٩٧ .

٢٨- Michael R. Gordon "U.S. Will Urge UN to Plan Sanctions for North Korea," *New York Times*, March 20,1994 p. A1. R. Jeffrey Smith and Ann Devroy , " U.S. Backs Maneuvers in S. Korea, " *Washington Post,* March 20, 1994,P.A1. لم يمكن إجراء التدريبات العسكرية "روح الفريق" إلا فى تاريخ لاحق، وكان البديل هو إعادة تسمية التدريبات المستهدفة .

٢٩- Stephen Barr and Lena H. Sun,"China's Cooperation on N. Korea Seen, "*Washington Post* , March 21, 1994, p. A12.

٣٠- Steven Greenhouse,"Christopher Says U.S. Stays Firm on Korea , but Pledges Diplomacy , " *New York Times,* March 23,1994, p. A12.

٣١- Michael R. Gordon," U.S. Finds It Hard to Win Consensus Over North Korea ," *New York Times,* June 10,1994, p. A1 .

٣٢- Daniel Williams ," U.S. Considers Gradual Path for North Korea Sanctions" *Washington Post,* June 2,1994, p.A1. Briefing by Madeleine Albright ,U.S. ambassador to the United Nations, Associated Press, June15,1994.

٣٣- مصادر صينية ويابانية ، لقاء أجراه المؤلف .

٣٤- مسئول كورى كبير ، لقاء أجراه المؤلف، فى ٧ يونيو ١٩٩٤ .

٣٥- Christopher W. Hughes ,"The North Korean Nuclear Crisis and Japanese Security," *Survival*, vol. 38 (Summer 1996) , P. 90; William Dawkins ," Japan's SDP Opposes Korean Sanctions, " *Financial Times,* June 6, 1994, P. 16 .

٣٦- T. R. Reid,"Accord Near on N. Korea Sanctions , "*Washington Post,* June 12,1994, p. A1.

٣٧- John Darnton ," Clinton Says That North Korea Can Still Avoid UN Sanctions," *New York Times* , June 5,1994,p.6.

٣٨- المرجع المذكور .

٣٩- R. Jeffrey Smith And William Drozdiak, "U.S. officials Claim Progress on Tougher N. Korea Sanctions,"*Washington Post,* June 11,1994, p.A17.

٤٠- Michael R.Gordon ,"U.S. Is Considering Milder Sanctions for North Korea ," *New York Times* , June 12,1994,p 1.

٤١- Patrick E. Tyler, "China Tells Why It Opposes Korea Sanctions,"*New York Times,* June 13,1994, P. A5.

٤٢- بيان للمتحدث باسم وزارة الخارجية فى جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية ، بيونج يانج ، ١٣ يونيو ١٩٩٤ ، رقم

٤١ ، ١٤ يونيو ١٩٩٤ .

٤٢- Mitchell Reiss , *Bridled Ambition : Why Countries Constrain Their Nuclear Capabilities* (Washington , D.C:. Woodrow Wilson Center Press , 1995), P. 271.

٤٤- R. Jeffrey Smith,"U.S. to Propose Delay in N. Korea Sanctions, " *Washington Post,* June 15, 1994 P. A32 .

٤٥- Reuters,"Highlights of U.S. Draft Resolution on North Korea ," June 15,1994.

٤٦- Reuters, "Clinton Hews to Carrot , Stick North Korea Policy ,"June 15,1994.

٤٧- مسئول كبير بالإدارة ، لقاء اجراه المؤلف ، أول مايو ١٩٩٧ .

٤٨- الرئيس السابق جيمى كارتر ، لقاء بالتليفون مع الـ « سى إن إن » ١٥، يونيو ١٩٩٤ .

٤٩- الرئيس السابق جيمى كارتر ، « تقرير عن رحلتنا إلى كوريا » ، يونيو ١٩٩٤، ص ٢ .

٥٠- مسئول بوزارة الخارجية ، لقاء أجراه المؤلف ، ٢٨ يونيو ١٩٩٦ .

٥١- Lena H. Sun, "North Korea Presents China with Dilemma," *Washington Post* June 17, 1994, P. A20.

٥٢- Alessandra Stanley, " Moscow Is Miffed by U.S. Draft on Sanctions ," *New York Times,* June 17, 1994, P. A10.

٥٣- Walter B. Slocombe,"Resolution of the North Korean Nuclear Issue ," in Henry Sokolski , ed., *Fighting Proliferation: New Concerns For the Nineties* (Maxwell Air Force Base , Ala.: Air University Press , 1996) , pp.192-93.

٥٤- وارين كريستوفر ، وزير الخارجية ، شهادة أمام لجنة العلاقات الخارجية بمجلس الشيوخ ، الكونجرس ١٠٤ . الجلسة الأولى (٢٤ يناير ١٩٩٥) .

٥٥- بيان القاه Kang Sok Ju ,"The Nuclear Problem of the Korean Peninsula can Never Be Solved by Pressure, But Be Solved Only by Means of Dialogue and Negotiation," November 11, 1993 .

٥٦- "Daily Says DPRK May Have 'At Least 1 Nuclear Weapon,'" *Kyodo,* June 3, 1998, *Foreign Broadcast information Service, Daily Report: East Asia,* June 16,1998.

٥٧- أدى مثل هذا الاستنتاج بوليام بيرى وزير الدفاع السابق فى استعراضه لسياسة الولايات المتحدة تجاه كوريا الشمالية فى ٩٨-١٩٩٩ إلى أن يخلص إلى أن صفقة القذائف جديرة ببحثها دون إبطاء. William J. Perry,"Review of United States Policy toward North Korea: Findings and Recommendations"(U.S. Department of State, October 12, 1999) (www.State.gov/www/regions/eap/991012_northkorea_rpt.html[January 2000]).

٥٨- يحدد رايس فى كتابه، Bridled Ambition بالتفصيل تقريبا الحالتين الأوليين. كما لعبت الحوافز دورا فى الجهود المبكرة للإبقاء على السويد وأستراليا غير نوويتين. وفى كل هذه الحالات، كان للاعتبارات السياسية المحلية، تأثيرات مهمة على قرارات نزع السلاح او الامتناع عن التسلح النووى.

٦

الولايات المتحدة وجنوب أفريقيا: الإقناع والقسر

باولين بيكر

كان الجدل الخلافى بشأن سياسة الولايات المتحدة تجاه جنوب أفريقيا فى الثمانينيات غير عادى فى حدته، ومدته ونطاقه وعواقبه. فقد أدى فى أمريكا إلى صدام بين الفرعين التنفيذى والتشريعى فى الحكم، وأذكى شعور أنصار الحزبين بالمرارة وتحفزهم، وأدى إلى توتر العلاقات العنصرية الداخلية، وتخلل قطاعات كثيرة من المجتمع، من حرم الجامعات إلى مجالس إدارات الشركات، خلال مدة عامين. ومع ذلك فقد حدث التغيير المطلوب فى جنوب أفريقيا، وتحققت أهداف السياسة الأمريكية فى نهاية المطاف. وتراجع الفصل العنصرى لصالح المفاوضات من أجل إحداث تغيير سياسى محلى داخل جنوب أفريقيا، وتم توقيع تسويات إقليمية بين ثلاثة بلدان – بالتعاون مع الدولتين العظميين وبلدان أفريقية أخرى – أدت إلى إبعاد القوات الكوبية من أنجولا واستقلال ناميبيا.

والمفارقة أن هذه التطورات لم تقع بسبب اتباع نهج أمريكى واحد مستمر للسياسة الخارجية ساد خلال تلك الفترة، ولكن بسبب نهجين متعارضين أصبحا متشابكين بغير قصد ويدعم أحدهما الآخر. وفى النهاية عملت مسارات سياسية متوازية فى نفس الوقت على ممارسة الضغط على بريتوريا من أجل التغيير الداخلى من ناحية، فى حين تركت الباب مفتوحا لجنوب أفريقيا لتتجه نحو المفاوضات الاستراتيجية من ناحية أخرى. وأفضل طريقة لفهم هذه الحالة هى النظر إليها باعتبارها عملية ديالكتيكية. فقد تقدمت السياسة من *الطريحة*، التى اقتصرت على استخدام الحوافز لتحقيق الأهداف الاستراتيجية، إلى *النقيضة* التى استخدمت العقوبات وبعض الحوافز لإحداث التغيير فى السياسات الداخلية لجنوب أفريقيا، وفى النهاية إلى *الجميعة* التى ساعدت فيها العقوبات والحوافز على حد سواء فى تحقيق تقدم فى الميدانين الاستراتيجى والداخلى.

لقد طفقت الولايات المتحدة ترتبط بحكومة جنوب أفريقيا بصورة هادئة منذ خمسينيات القرن العشرين، من خلال التعاون العسكرى والاستخبارى والاقتصادى. بيد أنها لم تتبن سياسة رسمية مهيكلة صريحة تقدم حوافز ملموسة للتأثير على بريتوريا حتى إدارة الرئيس

رونالد ريجان. وكان *الارتباط البناء* هو الاسم الذى أطلق على هذا النهج. فقد كانت واشنطن تعتقد أنه يمكن التأثير بصورة إيجابية على ما أسمته الصفوة العصرية فى جنوب أفريقيا لاتخاذ الخطوات المطلوبة لإنهاء المنازعات فى المنطقة، بتقديم حوافز واسعة من علاقات دبلوماسية أوثق تستند إلى الأهداف الاستراتيجية المشتركة، والإعراب علانية عن الحساسية تجاه مشكلة السكان البيض، وإعادة تشكيل صورة جنوب أفريقيا لإنهاء وضعها كدولة منبوذة. وفى حين إن إدارة ريجان لم تكن غير مبالية بالوضع الداخلى فى جنوب أفريقيا، فقد كان الحفز على إجراء إصلاحات سياسية داخلية هو الأولوية الثانية الحاسمة لها بموجب هذه السياسة.(١) وكان ما سعت الولايات المتحدة للحصول عليه مقابل الحوافز التى قدمتها، هو تعاون جنوب أفريقيا فى العمل من أجل التسوية السلمية فى ناميبيا، وإبعاد القوات الكوبية من جنوبى افريقيا، وأخيرا الإصلاح فى جنوب أفريقيا نفسها فى نهاية الأمر. ومثلما أعرب عنه تشيستر كروكر مساعد وزير الخارجية للشئون الأفريقية فى مايو١٩٨١ فى مذكرة مقدمة إلى ألكسندر هيج وزير الخارجية،

> بعد عشرين سنة من البرود الرسمى لحكومة الولايات المتحدة المتزايد بصفة عامة تجاه جنوب افريقيا وعناد جنوب أفريقيا المصاحب، قد تكون هناك إمكانية لعلاقة أكثر إيجابية وتبادلية بين البلدين، استنادا إلى الاهتمامات الاستراتيجية المشتركة فى جنوبى أفريقيا، واعترافنا بأن حكومة بوتا تمثل الفرصة الوحيدة للتغيير المحلى، واستعداد إدارة ريجان للتعامل بواقعية مع جنوب أفريقيا.(٢)

وقد أصبحت ناميبيا – والتى ارتبط استقلالها عن جنوب أفريقيا بصفة خاصة بإبعاد القوات الكوبية عن أنجولا – مفتاح هذا النهج. ووفاء بوعد تقليل التهديد السوفيتى الكوبى فى المنطقة وإقامة علاقات ثنائية أدفأ مع الولايات المتحدة، أكد كروكر أن الارتباط البناء سيضع العلاقات مع بريتوريا على أساس جديد. وفى هذا المخطط من التفكير، لم يكن هناك مجال للعقوبات أو للجزاءات، لأنه مثلما أوضحت مذكرة كروكر إلى هيج، « إننا... نحتاج إلى تعاون بريتوريا». (٣) والواقع أنه كما لاحظ جيفرى هربست، فإن هذه السياسة استمدت تميزها من حقيقة أنها أنكرت العقوبات كلية. « إن الالتزام بعدم توقيع جزاءات كان فى الواقع بمثابة حافز». (٤) وهكذا فقد اعتمدت الولايات المتحدة فى البداية موقف الارتباط غير المشروط بحكومة جنوب أفريقيا. بيد أنه أصبح واضحا بعد سنتين أن هذا النهج لا يحقق النتائج الموعودة. وكما خلص إليه بعض المحللين، فإن « استراتيجية كروكر تضمنت مشكلتين أساسيتين. فقد فشلت فى مراعاة الوضع العسكرى المتغير داخل أنجولا، وافترضت أن جنوب أفريقيا مهتمة بالتسوية».(٥)

وعندما تفجرت القلاقل والاضطرابات العنيفة فى جنوب أفريقيا فى ١٩٨٣، نشأ رد فعل عكسى معاد للارتباط البناء وكذلك ضد نظام البيض. لقد أثارت الطريحة نقيضة، هى سياسة الارتباط المشروط التى جعلت التغيير الداخلى فى جنوب أفريقيا هدفها الأول. وتضمنت هذه

النقيضة خليطا من الحوافز والجزاءات التى أصدرها الكونجرس حول حق النقض لرئيس يحظى بالشعبية بعد سنتين من النشاط الجماهيرى المعادى للفصل العنصرى فى الولايات المتحدة. ولم يكن النهج الجديد مجرد تصحيح للسياسة القائمة، بل كان شكلا مختلفا كلية من الارتباط، ويرمى إلى تحقيق أهداف مختلفة باستخدام وسائل سياسية مختلفة. لم يعد الارتباط موجها نحو الحكومة، بل نحو مساندة المعارضة المعادية للفصل العنصرى فى جنوب أفريقيا. وفى الوقت نفسه، تعرضت حكومة جنوب أفريقيا لعقوبات تجارية ومالية محدودة، يتم رفعها إذا اعتمدت بريتوريا تدابير محددة تؤدى إلى التفاوض مع المعارضة السوداء. وكان الحافز الجديد المقدم إلى بريتوريا، هو الالتزام برفع العقوبات عند اتخاذ هذه الخطوات. وقد صيغت التدابير فى خريطة واضحة للطريق تم تحديدها فى تشريع، هو « مرسوم مكافحة الفصل العنصرى الشامل » الصادر فى ١٩٨٦ ، ولم تدع التدابير إلى عزل كامل للحكومة البيضاء أو تخليها عن الحكم، بل حددت مجموعة من خمسة إجراءات « قابلة للتنفيذ »، تمهد الساحة للمفاوضات.

وكان للصراع على سياسة الولايات المتحدة - التوترات والتناقضات التى تمثلها الطريحة والنقيضة - تكلفة سياسية عالية فى أمريكا، وربما أدت إلى إطالة المنازعات فى المنطقة. بيد أنه فى النهاية، أسهمت توليفة الحوافز والعقوبات الناتجة عن هذه التوترات فى إحداث تغيير حقيقى فى المنطقة. ولم تتحقق فقط الأهداف الاستراتيجية (هدف الطريحة)، بل حدثت أيضا التغيرات السياسية الداخلية (هدف النقيضة) مما أدى إلى الجميعة.

الطريحة

لمدة ثلاثة عقود، صارت سياسة الولايات المتحدة تجاه جنوب أفريقيا على طريق محدد بصورة جيدة لحد ما، بمعارضة قليلة من الرأى العام خارج الدائرة الصغيرة من الإفريقانيين والنشطاء الليبراليين والأمريكيين الأفارقة المعنيين. لقد ظهرت جنوب أفريقيا أولا باعتبارها قضية للسياسة الخارجية بالنسبة للولايات المتحدة فى الخمسينيات، عندما انتقدت الدول الأخرى واشنطن بشأن ممارساتها العنصرية الخاصة وتقاعسها عن إدانة الفصل العنصرى. وولَّد النشاط فى مجال تدعيم حقوق الإنسان وقيام دول سوداء مستقلة فى أفريقيا موقفا أقوى لحد ما ضد الفصل العنصرى، من قبل الولايات المتحدة. ولكن الروابط العسكرية والنووية والاستخباراتية والتجارية والاستثمارية بين الولايات المتحدة وجنوب أفريقيا استمرت دون انقطاع. وفى ظل الرئيس جون كنيدى أعربت الولايات المتحدة عن نقد أكبر معاد للفصل العنصرى، وفرضت من جانب واحد حظرا على الأسلحة على جنوب أفريقيا فى١٩٦٤، لكن العلاقات الأخرى ظلت كما هى. وخلال إدارة نيكسون، اكتسبت الشواغل الجيوبوليتيكية والاستراتيجية، الأسبقية على الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان. وتم إرخاء الحظر على الأسلحة، وتحسنت العلاقات الثنائية، وانحسرت الرطانة المعادية للفصل العنصرى. وبعد

الانقلاب العسكرى فى البرتغال فى ١٩٧٤، والذى أدى إلى استقلال أنجولا وموزمبيق فى ظل حكومتين ماركسيتين، استمرت سياسة الولايات المتحدة تركز بصورة كبيرة على الشواغل الجيوبوليتيكية. وبصفة خاصة، ركز وزير الخارجية هنرى كيسنجر، على تحقيق حكم الأغلبية فى روديسيا، فى محاولة لوقف انتشار الماركسية فى جنوبى أفريقيا.

بيد أنه مع مجىء إدارة كارتر، تأرجح البندول عائدا إلى التركيز على حقوق الإنسان، وهو حجر الزاوية فى سياسة كارتر الخارجية. لقد كان الرئيس كارتر يشعر أن التطرف القومى الأفريقى، وليس العدوان الشيوعى، هو أكبر تهديد للاستقرار فى القارة. وكانت العلاقات بين الولايات المتحدة وجنوب أفريقيا قد توترت فى السبعينيات، وتدهورت بصورة سريعة عندما اكتشف الاتحاد السوفيتى وجود موقع للأسلحة النووية فى صحراء كلهارى. والأكثر من ذلك أن حكومة بريتوريا شنت حملة قمع وحشية على مجموعات المعارضة السوداء فى أعقاب وفاة ستيف بيكو، الزعيم الأسود المعتقل الذى يحظى بالشعبية، فى ١٩٧٧، مما زاد علاقات الولايات المتحدة وجنوب أفريقيا توترا. وتلقاء هذه الخلفية، انضمت الولايات المتحدة إلى الدول الأخرى فى تأييد فرض حظر إجبارى من الأمم المتحدة على تصدير الأسلحة إلى جنوب أفريقيا فى ١٩٧٧. ومع ذلك استمرت العلاقات الدبلوماسية، حيث واصلت الولايات المتحدة العمل من أجل استقلال روديسيا وناميبيا. وأصبح كارتر أكثر قلقا من نوايا السوفيت والكوبيين فى جنوبى أفريقيا فى النصف الثانى من ولايته، وأسهمت هذه الحساسية فى حدوث انقسام داخل الإدارة حول كيف يمكن التعامل بأفضل وجه مع جنوب أفريقيا. ونتيجة لذلك بعثت الولايات المتحدة بإشارات مختلطة بشأن ما تتوقعه من جنوب أفريقيا، والمدى الذى ستؤيد به رطانتها المعادية للفصل العنصرى.

وعلى الرغم من هذه التحولات فى استراتيجيات السياسة الخارجية من الخمسينيات إلى أواخر السبعينيات، فقد ظلت أهداف سياسة الولايات المتحدة فى جنوبى أفريقيا ثابتة خلال هذه الفترة. فقد ارتبطت كل الإدارات بالدول التى يحكمها البيض فى النظام، وساندت حكم الأغلبية من خلال التغيير السلمى فى هذه الدول (روديسيا وناميبيا وجنوب أفريقيا)، وسعت إلى الحد من النفوذ السوفيتى فى المنطقة. وكانت الخلافات فى السياسات بين الإدارات المختلفة تتعلق بالأسلوب أكثر مما تتعلق بالجوهر، وكان الفرق الرئيسى هو ما إذا كان على واشنطن أن تتبع سياسة المواجهة أو التعاون مع بريتوريا علنا. بيد أنه لم تؤيد أى إدارة الاستخدام الواسع للعقوبات الاقتصادية لتحقيق أهداف الولايات المتحدة، وفى حين حاولت الولايات المتحدة جعل جنوب أفريقيا توقع معاهدة عدم الانتشار النووى، فإن القلق بشأن المسألة النووية لم يؤد مطلقا إلى إحداث شرخ واضح فى هذه العلاقة.

لقد وصلت إدارة ريجان إلى السلطة فى ١٨٩١، وروجت إحساسا قويا بأنها ترسى مسارا جديدا. وركز التوكيد الرئيسى لريجان على الحد من النفوذ السوفيتى فى المنطقة، خاصة فى أنجولا. وهناك كانت الولايات المتحدة إلى جانب جنوب أفريقيا تساندان مجموعة

من المتمردين، « الاتحاد الوطنى للتحرير الشامل لأنجولا » (يونيتا)، فى معارضة الدعم السوفيتى والكوبى « للحركة الشعبية لتحرير أنجولا »، وهو حزب ينتحل طابعا ماركسيا استولى على السلطة بعد انهيار الحكم البرتغالى. وأصبحت هذه الحرب بالوكالة فى أنجولا، نقطة الاحتكاك فى منافسات الدول العظمى فى المنطقة، وطغت على الشواغل المتعلقة بالوضع الداخلى فى جنوب أفريقيا. وكان لدى ريجان تعاطف طبيعى مع جنوب أفريقيا، يستند إلى تصور بأن هذا البلد كان حليفا تاريخيا حميما من الولايات المتحدة. وبتحفيز من مساعد وزير الخارجية تشيستر كروكر، اعتبر ريجان جنوب أفريقيا لاعبا أساسيا فى تحقيق التسويات الإقليمية وكبح جماح النفوذ الشيوعى. ولإصلاح العلاقات مع حكومة بريتوريا والتى توترت خلال إدارة كارتر، شعر كروكر بأن عليه أن يقدم حوافز ملموسة إلى النظام.

فأولا، أدرك أن هناك مصلحة مشتركة فى معارضة الكتلة السوفيتية، مستشهدا بأوراق اعتماد ريجان المحافظة والرطانة المعادية للشيوعية بقوة، كأساس « للارتباط البناء » مع جنوب أفريقيا. وكثيرا ما تحدث ريجان بلهجة دافئة عن جنوب أفريقيا باعتباره « بلدا وقف بجوارنا فى كل حرب خضناها ».[٦] وقد لاقى هذا استحسانا فى بريتوريا، لأنه دعم نظريتها عن « الهجوم الشامل »، وهى وجهة نظر للعالم تصور المجموعات القومية السوداء باعتبارها منظمات يلهمها الشيوعيون أو يسيطرون عليها، وأنها واجهة لموسكو. وكان تصور بريتوريا هو أن هذه المجموعات، بما فى ذلك حزب نلسون مانديلا، « المؤتمر الوطنى الأفريقى »، تريد حرمان الغرب من الحصول على المعادن الاستراتيجية من جنوب أفريقيا.

ثانيا، وفى مجال الدبلوماسية الإقليمية، تخلت الولايات المتحدة عن مبادرة إدارة كارتر متعددة الأطراف التى اعتمدت على « مجموعة الاتصال » من خمس دول (كندا، فرنسا، بريطانيا العظمى، الولايات المتحدة، وألمانيا الغربية) للتفاوض على تسوية فى ناميبيا. وبدلا من ذلك، اعتمد كروكر نهجا أحادى الجانب، يستند إلى استراتيجية الربط بصورة رسمية بين قضيتين كانتا منفصلتين من قبل : انسحاب جنوب أفريقيا من ناميبيا، وانسحاب كوبا من أنجولا. كان كارتر قد أدرك بأن جنوب أفريقيا عازفة عن الانسحاب من ناميبيا طالما بقيت القوات الكوبية فى أنجولا، لكن ريجان مضى لأبعد من ذلك بأن جعل التقدم فى إحدى القضايا، متوقفا على التقدم فى الأخرى. وبالمثل لقى هذا الربط استحسانا فى بريتوريا، لأنه نزع مسئولية تحقيق استقلال ناميبيا عن عاتق جنوب أفريقيا، وألقاه على أنجولا والولايات المتحدة. كذلك كانت هناك مزايا عسكرية فى هذا الموقف المتغير. فقد وفر الربط لجنوب أفريقيا مبررا لمواصلة غزوتها العسكرية لأنجولا، لأنها إذ تفعل ذلك تضمن بقاء الكوبيين هناك. وطالما بقى الكوبيون، تستطيع جنوب أفريقيا أن تبرر استمرار قبضتها على ناميبيا، وهى إقليم تعتبره مهما من الناحية الاستراتيجية للعمليات الأمنية ضد القوات المتمردة فى المنطقة، بما فى ذلك قواعد فرق حرب العصابات التابعة « للمؤتمر الوطنى الأفريقى ».

ثالثا، شجعت إدارة ريجان إقامة علاقات أفضل مع جنوب أفريقيا، بالتقليل من أهمية قضية الظلم العنصرى. فتحدث الرئيس ريجان بتعاطف عن الحكومة البيضاء الواقعة تحت الحصار، والتى لا تستطيع الولايات المتحدة التخلى عنها بسبب الصداقة التاريخية. وبصورة مضللة عزا ريجان الاضطراب فى هذا البلد إلى النزعة القبلية، وليس إلى العنصرية، ووصف جنوب أفريقيا باعتبارها حليفا فى الحرب العالمية الثانية، وأغفل حقيقة أن كثيرين من أعضاء حزب المؤتمر الوطنى وقفوا إلى جانب ألمانيا النازية.

ومن خلال الدبلوماسية الهادئة، شجع كروكر على إقامة علاقات ثنائية أوثق مع جنوب أفريقيا بشأن القضايا الإقليمية، وحاول إعادة تشكيل التصورات الأمريكية عن نظام الفصل العنصرى. وحاجّ بأن الإصلاحات السياسية الهادفة يتم الأخذ بها تحت قيادة الرئيس بيتر بوتا، وأنها يمكن أن تؤدى فى نهاية المطاف إلى مشاركة سياسية أوسع من جانب السود. لقد طبق بوتا بعض الإصلاحات، لكنها كانت تهدف إلى تحديث الفصل العنصرى وليس إلى إلغائه. ومع ذلك، فقد كانت الحكومة فى رأى كروكر تمثل الأوتوقراطية المحدِّثة التى يمكن تعديل سلوكها إذا راعت الولايات المتحدة مخاوف البيض. وشكل هذا التصوير للرأى العام، عن جنوب أفريقيا باعتبارها أكثر اعتدالا، حافزا لبريتوريا للتعاون بدرجة أكبر مع إدارة ريجان، فى ضوء وضع الدولة المنبوذة الذى كانت تحتله فى المجتمع الدولى فى ذلك الحين. وحتى المؤسسة العسكرية لجنوب أفريقيا، والتى كسبت نفوذا سياسيا فى ظل بوتا، تم وصفها بعبارات مطبوعة بالحب، على الرغم من تدخلاتها المتكررة فى المنطقة. وقد كتب كروكر يقول: «لن يكون من الحكمة اعتبار قوات الدفاع فى جنوب أفريقيا أداة للوحشية المحلية أو فيلا متمردا فى جنوبى أفريقيا، يحطم الحدود بأقدامه ويدمر المصالح الغربية».[٧] وكان الافتراض الأساسى للارتباط البناء هو أن نظام جنوب أفريقيا يمثل حكومة إصلاحية موالية للغرب، يمكنها بتشجيع من الولايات المتحدة أن تعمل على تحقيق التسويات الإقليمية وكبح جماح الشيوعية فى أفريقيا، وأخيرا منح السود حقوقهم السياسية. واستخدم كروكر هذه الصورة عن جنوب أفريقيا المتغيرة لتبرير سياسته فى الداخل ولحث النظام فى جنوب أفريقيا، والذى كان لا يثق بالولايات المتحدة فى ذلك الحين، على العمل مع واشنطن، مع تنحية الوضع الداخلى فى جنوب أفريقيا نفسها جانبا فى هذه الأثناء. وبتحاشى العقوبات، كان كروكر أيضا يصور إدارة ريجان باعتبارها أفضل صديق لبريتوريا. لقد استخدم المجتمع الدولى مقاطعة النفط والسلاح فى الماضى، لكن كان هناك حديث متزايد عن العقوبات الاقتصادية وكذلك الرياضية والثقافية.

وفيما وراء دائرة صغيرة من النشطاء فى محاربة الفصل العنصرى، والمتحدثين المعنيين باسم مجتمع الأمريكيين الأفارقة، والخبراء فى الشئون الأفريقية، كان هناك نقد عام قليل للسياسة فى البدء. لكن بحلول نهاية عام ١٩٨٢، وبعد مضى عامين من الارتباط البناء، بدأ الخلاف يتنامى؛ حيث ترسخ الاعتقاد فى أمريكا بأن هذه السياسة فشلت فى أن تحقق أى

تقدم له معنى بشأن الحقوق السياسية للسود، والدبلوماسية الإقليمية، أو احتواء الشيوعية. وجاءت الهجمات من كل من الدوائر الليبرالية والمحافظة. فقد حاجّ أنصار الليبرالية بأن الارتباط البناء كان يشجع بصورة ضمنية عدم الاستقرار العدوانى الإقليمى، الذى تقوم به بريتوريا، ولم يكن يؤدى إلى أى تقدم سياسى داخلى له وزن فى جنوب أفريقيا، بشأن بدء الحوار مع الزعماء السود الذين يحظون بالمصداقية. كما أثارت السياسة القلق فى أفريقيا وفى الكونجرس الأمريكى، حيث تم تقديم عدد من القرارات والمراسيم التى بدأت تحث على استخدام العقوبات. واستجابة لهذه التطورات، تم إرسال جورج بوش نائب الرئيس إلى أفريقيا، ليهدئ القلق فى القارة، وليخفف من النقد فى الداخل، وألقى نائب وزير الخارجية لورانس إيجلبرجر خطابا قويا ينتقد حكومة الأقلية البيضاء بصورة أشد قسوة.

كما كان الجناح اليمينى نقادا للسياسة، ولكن من منظور مختلف تماما. فقد كان ينتقد نهج كروكر البراجماتى إزاء النظم الماركسية. فعلى سبيل المثال، استجاب كروكر لموزمبيق عندما سعت للحصول على مساعدة اقتصادية وغيرها من الغرب بغية الحد من تأييد جنوب أفريقيا للمتمردين المناوئين للحكومة. واستجابة لذلك بدأت مابوتو تخفف من عقيدتها الاشتراكية وتتفاوض مع جنوب أفريقيا حول قضايا الأمن. ومما أحزن أيضا كثيرين من المحافظين الأمريكيين، أن كروكر كان يعتقد أن واشنطن ينبغى لها أن تقدم المساعدة الاقتصادية، وأن تقيم علاقات سياسية أوثق مع حكومة زيمبابوى المستقلة حديثا، (سابقا روديسيا)، وهى ثانى أكثر بلدان أفريقيا تقدما.[8] ورغم الرطانة الاشتراكية والمناهضة بصورة عنيفة للفصل العنصرى من جانب الحكومة، فقد رأى كروكر أن هناك فرصة لشد هرارى إلى الغرب بصورة أوثق. كان زعيم زيمبابوى روبرت موجابى، والذى كانت تسانده الصين، يرتبط بعلاقات ضعيفة بموسكو، ويتبع سياسة المصالحة العرقية مع البيض، ويدعم الاقتصاد المختلط، ويساند سياسة خارجية تمنع مقاتلى حرب العصابات التابعين لحزب المؤتمر الوطنى الأفريقى من الحصول على قواعد لشن هجمات على جنوب أفريقيا – وكل ذلك جعل منه حليفا جذابا فى أفريقيا. وفى حين فتحت الحوافز التى قدمها كروكر للدول التى يحكمها السود الأبواب أمام الولايات المتحدة لكبح جماح النفوذ السوفيتى، فقد أثارت التوتر مع بريتوريا التى شعرت بالقلق من أن واشنطن تميل إلى هذه الدول أكثر من اللازم، وربما تبيع مصالح البيض. ونتيجة لذلك، عارض كثيرون من المحافظين فى الولايات المتحدة أعمال كروكر فى جنوبى أفريقيا بأسرها.

وفى البداية، كبح كروكر جماح النقد من كلا المعسكرين السياسيين، مذكرا فى ذلك ببعض التقدم الدبلوماسى. وفى أوائل ١٩٨٤، فى ذروة نشاط الارتباط البناء، نجح كروكر فى التفاوض من أجل إبرام اتفاقيات بين جنوب أفريقيا وأنجولا (اتفاقية لوزاكا)، وبين جنوب أفريقيا وموزمبيق (اتفاق نكوماتى)، وتطلب كلتاهما توقف بريتوريا عن دعم المجموعات المتمردة فى هذين البلدين. وقد أنعشت هاتان الاتفاقيتان التفاؤل بأن الارتباط البناء مجد،

ولكن هذا الأمل تحطم عندما تبين بعد ذلك ببضعة شهور قليلة أن جنوب أفريقيا لم تف بالتزاماتها. وبدلا من ذلك، واصلت جنوب أفريقيا مساعدة متمردى موزمبيق، وزادت مساعدتها ليونيتا، مما كشف حقيقة أن الأهداف الاستراتيجية لأمريكا وجنوب أفريقيا فى المنطقة مختلفة فعلا. وفى الوقت نفسه، استمر تكدس القوات الكوبية فى أنجولا، وتصاعد العنف الإقليمى، وظلت ناميبيا فى قبضة بريتوريا، وغدا الوضع الداخلى فى جنوب أفريقيا أكثر توترا.

وكانت نقطة الوميض التى أطلقت القوى التى قوضت الارتباط البناء، هى محاولة جنوب أفريقيا فى ١٩٨٣ إصدار دستور جديد. فقد خلق منزلة أدنى، وبرلمانات منفصلة على أساس عرقى بالنسبة للهنود والملونين، لكنه استبعد الأفارقة الذين يمثلون ثلاثة أرباع السكان. وأيد كروكر الدستور باعتباره دليلا على الإصلاح المحلى. بيد أن الدستور الجديد كان فى الواقع يهدف إلى استرضاء الأقليات، بغية الاستمرار فى عدم التمثيل السياسى للسود، وكان صيغة منقحة من الفصل العنصرى تهدف إلى إجهاض المعارضة. وتفجرت الاحتجاجات فى اليوم الذى بدأ فيه سريان الدستور، وكان الملونون والهنود – المجموعات المستهدفة بأن تكون مستفيدة من التغيير – فى مقدمة المعارضة. وخلال فترة قصيرة تصاعد هذا الاحتجاج إلى تمرد معاد للفصل العنصرى، اجتاح البلاد كلها مغرقا جنوب أفريقيا فى نوبات من العنف لم تستطع الحكومة احتواءها. وأدت الانتفاضة إلى أكبر عملية قمع تشهدها جنوب أفريقيا فى أى وقت، وكانت قوات الأمن تطلق النيران على المتظاهرين السود العزل، ومعظمهم من المراهقين دون العشرين، مستخدمة أساليب تغرى المتظاهرين بالخروج من مخابئهم ومهاجمتهم بأقصى قوة. وتبدى ارتفاع الغضب الأسود فى « القتل عن طريق العقد »، وهو شكل رهيب من الإعدام يتم فيه إلقاء الإطارات المشتعلة بالبنزين من قبل الجماهير الغاضبة حول رقاب السود المشتبه فى تعاونهم مع الشرطة. وقد نظمت لضحايا عنف الشرطة جنازات مهيبة مما ضاعف غالبا الحشود السياسية، لأنها كانت المناسبات الوحيدة التى تستطيع فيها أعداد كبيرة من الناس أن تتجمع بصورة قانونية. وفى هذا الجو المشحون، اتجهت جنوب أفريقيا على ما يبدو نحو حرب عنصرية شاملة. ورأى كثيرون من الأمريكيين الارتباط البناء، الذى حقق تقدما ضئيلا بشأن القضايا الاستراتيجية أو الإقليمية، سياسة تضع الولايات المتحدة فى موقف المعتذر عن حكومة عنصرية قمعية.

وعجلت هذه التطورات بإنهاء الارتباط البناء، بأن جعلت من المستحيل على إدارة ريجان أن تواصل إعطاء الأولوية للأهداف الاستراتيجية على الشواغل المحلية فى جنوب أفريقيا. بيد أن هذه السياسة – والتى سعت إلى استخدام الحوافز لدفع جنوب أفريقيا إلى التعاون فى حل النزاعات الإقليمية – كانت تزخر بالمعضلات قبل وقت طويل من أحداث ١٩٨٤، فأولا، لم يكن فصل القضايا الاستراتيجية عن الشواغل المحلية، وإن كان ممكنا من الناحية النظرية، مقبولا فى التطبيق؛ إذ كانت سياسة جنوب أفريقيا الإقليمية، امتدادا للوضع الداخلى فيها. كان

كلاهما يهدفان إلى إبقاء المنطقة آمنة بالنسبة لحكم البيض. وعلى الرغم من حقيقة وجود أهداف متعددة، كان هناك عدد قليل من الحوافز غير المتصلة بالموضوع المتاحة للولايات المتحدة لحفز العمل بشأن جداول الأعمال المختلفة هذه.(٩) ربما كان تقديم وعد بالحصول على الشرعية الدولية – وهو حافز غامض غير ملموس ابتداء – كافيا لدفع جنوب أفريقيا إلى تقديم تنازلات على المستوى الإقليمى . بيد أنه بمجرد تقديم هذا الحافز، يصبح من الصعب على صانعى السياسة الأمريكية أن يقدموه مرة أخرى فى مسعى لضمان التغييرات فى الساحة الداخلية لجنوب أفريقيا. وأخيرا، وبسبب أن السياسة استخدمت الحوافز فقط، فقد اعتمدت أساسا على استعداد بريتوريا للامتثال لمطالب ورغبات أمريكا. ومثلما تبدى بجلاء فى نبذ بريتوريا لاتفاق نكوماتى، فإن غياب أدوات القسر لم يترك للمفاوضين الأمريكيين آليات كثيرة للحصول على التعاون عندما قاومت بريتوريا الامتثال.

النقيضة

تبين تجربة جنوب أفريقيا أوجه الضعف فى استراتيجيات الارتباط التى لا تراعى السياسيات الداخلية بصورة كافية، سواء فى بلد المنشأ، حيث فشلت الإدارة فى هذه الحالة فى توقع قوة المعارضة الداخلية، أو فى البلد المستهدف، حيث فشلت الإدارة فى تقدير قوة وأمد الانتفاضة السوداء. وبربط الأحداث فى جنوب أفريقيا بالصراع العالمى الأوسع لمقاومة النفوذ السوفيتى، كان الارتباط البناء وسيلة ذكية من الناحية السياسية، لجعل إدارة محافظة تركز على جنوب أفريقيا، وهى إدارة لم تكن بغير ذلك لتهتم كثيرا بالمنطقة.(١٠) بيد أن السياسة أهملت مراعاة عوامل أخرى كثيرة : كان لها عدد قليل من الحلفاء (فقد عارضتها معظم البلدان الغربية، فيما عدا بريطانيا مارجريت تاتشر)؛ ولم تتوفر لها جزاءات تحظى بالمصداقية يتم توقيعها على جنوب أفريقيا إن لم ترد بالمثل؛ وتجاهلت العنصر الخاص بحقوق الإنسان فى القضية، بأن أولت الاهتمام على وجه الحصر بالبعد الاستراتيجى للسياسة. وفى النهاية، فقد أثبتت أوجه الضعف هذه أنها سبب لإبطال هذه السياسة مع تصاعد المعارضة العامة.

وقد بدأ المعارضة المنظمة فى الولايات المتحدة النشطاء الجماهيريون من الأمريكيين الأفارقة خلال الاحتجاج الذى وقع فى عطلة عيد الشكر فى ١٩٨٤ . فقد قاد زعماء أمريكيون أفارقة بارزون مظاهرة سلمية أمام سفارة جنوب أفريقيا فى العاصمة واشنطن، معلنين مولد « حركة جنوب أفريقيا الحرة »، وهو ائتلاف فضفاض من المنظمات والنشطاء المعترضين على كل من الفصل العنصرى، وسياسة الولايات المتحدة للارتباط البناء. واستقطبت الحملة انتباه وسائل الإعلام الكبرى، وانتشرت سريعا عبر أنحاء البلاد، وجذبت حشدا من الكنائس والطلاب والعمال ومؤيدى الحقوق المدنية. وتطوع الآلاف من هؤلاء الأنصار ليتم القبض عليهم وهم يرابطون أمام سفارة وقنصليات جنوب أفريقيا، مما أدى إلى تنظيم أيام للعصيان المدنى فى حركة الحقوق المدنية الأمريكية. ومما أشعل هذه الاحتجاجات، التدهور الخطير فى

الساحة الداخلية فى جنوب افريقيا، وتصدى حكومة الفصل العنصرى للمعارضين بقبضة حديدية، والتغطية الإعلامية الواسعة للانتفاضة. كما ساعدت شخصيات كاريزمية مثل أسقف جنوب أفريقيا ديزموند توتو، الحاصل على جائزة نوبل للسلام، والذى دعا إلى فرض عقوبات اقتصادية شاملة على بريتوريا، على إشعال معارضة النظام. ومما كان له أهمية حاسمة أيضا حملة تصفية الأعمال - بيع أسهم الشركات الأمريكية العاملة فى جنوب أفريقيا - والتى استمرت طوال عقد كامل. وضمت الشبكة المتمرسة من النشطاء، الذين كانوا يمارسون الضغط على مستوى الولايات والحكومة المحلية من أجل تصفية الأعمال، قواها مع « حركة جنوب أفريقيا الحرة » والمجموعات المحلية الأخرى، بما فى ذلك النقابات والكنائس ومنظمات الطلاب، لحشد التأييد الشعبى للدعوة لفرض عقوبات اقتصادية شاملة على المستوى الفيدرالى.[١١]

لقد تعرض الارتباط البناء لهجوم مباشر من قبل منتقديه لفشله فى إدراك طبيعة النظام فى جنوب أفريقيا، ولتقديمه الحوافز بدون مبادلة بالمثل، استنادا إلى وعد بتحقيق أهداف استراتيجية. وقد حظى هذا الاتهام بالمصداقية عندما ألقى الرئيس بوتا خطابا حظى بإعلام كبير فى ١٩٨٥، ذكر فيه أنه « اتخذ قرارا خطيرا لا رجعة فيه » فى تبنى الإصلاح، لكنه سيعمل وفق وتيرته الخاصة، وفق شروطه الخاصة، وأنه لن يخضع للضغط.[١٢] وقد كان هذا الخطاب الذى وصف مقدما بأنه سيعلن خطوات جديدة كبيرة، بمثابة إعلان للتحدى؛ وفيه ألقى بوتا باللوم عن العنف فى بلاده على عاتق « المهيجين الشيوعيين البرابرة .» واستبعد أى حل وسط بشأن تقاسم السلطة مع السود.

وقد سحب هذا الحدث، البساط من تحت أقدام سياسة الارتباط البناء الأمريكية. وإلى جانب هذا الخطاب، أعلنت جنوب أفريقيا فى ١٩٨٥، حالة الطوارئ، وأعطت قوات الأمن عمليا سلطات غير محدودة لسحق الانتفاضة التى استمرت عامين، وحظرت التغطية الإعلامية للاضطرابات. بيد أنه على الرغم من سحب القضية من شاشات التليفزيون، فقد كان الوقت قد تأخر جدا لوقف الحملة فى الولايات المتحدة. ولم تؤد رقابة بوتا إلا إلى تدعيم التزام منظمى الحملات فى أمريكا بوضع مسألة جنوب أفريقيا على جدول أعمال المنظمات التشريعية والأكاديمية والدينية والخاصة بالشركات والمنظمات المدنية فى كل أنحاء البلاد. وبدأت القروض المصرفية لجنوب أفريقيا تجف، وشرعت الشركات متعددة الجنسيات فى الانسحاب، ودعا الديمقراطيون وكذلك الجمهوريون إلى العمل. لقد أظهرت جنوب أفريقيا نفسها بأنها حليف متمرد تصرف، مثلما أوضح كروكر قبل ذلك بسنوات، مثل فيل مارق يدوس بأقدامه الحدود ويدمر المصالح الغربية. وبالنسبة للولايات المتحدة، فإن مخاوف نشوب حرب عنصرية فى جنوبى افريقيا، والمعارضة الشعبية لما يبدو أنه وقوف للولايات المتحدة إلى جانب الحكومة البيضاء، نحت جانبا الشواغل الاستراتيجية والإقليمية. وإجمالا طغت الاعتبارات الأخلاقية على الأهداف الاستراتيجية. وقسمت القضية الحزب الجمهورى على

مستوى القاعدة. فقد دعا الجناح اليمينى، ويمثله باتريك بوكانان، وهو نصير قوى لجنوب أفريقيا ومدير لاتصالات ريجان، إلى إقامة علاقات أوثق مع جنوب أفريقيا للدفاع عن حليف معاد للشيوعية يتعرض للحصار. وأكد الجناح المعتدل ويمثله السيناتوران نانسى كاسباوم (نائبة جمهورية عن كانساس) وريتشارد لوجار (جمهورى عن انديانا) أن الاعتبارات الاستراتيجية للولايات المتحدة لن تتحقق ما لم تعالج الولايات المتحدة الشواغل الأخلاقية والسياسية داخل جنوب أفريقيا نفسها.

وظهر تدريجيا توافق فى الرأى على أن الأمر يتطلب تغيير السياسة لتصحيح تحيز أمريكا لصالح الحكومة البيضاء، وأن الأمر يقتضى أن ترتبط واشنطن بعناصر أوسع من المجتمع فى جنوب أفريقيا، وأن تضغط من أجل التفاوض بين الحكومة والزعماء السود الشرعيين لإنهاء الفصل العنصرى، أن تجعل بريتوريا تدفع ثمن عصيانها. كما تمت المطالبة بأدوات سياسية جديدة، بما فى ذلك تقديم مزيد من المعونة للمجتمع المدنى الأفريقى، وفرض العقوبات الاقتصادية الموجهة، وإقامة علاقات دبلوماسية عالية المستوى مع مجموعات المعارضة السياسية، خاصة حزب المؤتمر الوطنى الأفريقى. وفى هذا الصدد، كانت وجهات نظر الليبراليين والمحافظين قد بدأت تتلاقى. ونأت « جمعية الفرص المحافظة »، وهى مجموعة من شباب مجلس النواب يقودها نيوت جينجريتش (جمهورى عن جورجيا) وفين ويبر (جمهورى عن مينيسوتا)، بنفسها عن سياسة الإدارة. وحذرت هذه المجموعة سفير جنوب أفريقيا، بأنها ستؤيد العقوبات إذا اعتبرت بريتوريا الارتباط البناء « حجة للإبقاء على الوضع القائم غير المقبول »، وإذا لم يتوفر « إحساس ظاهر بالاستعجال فى إنهاء الفصل العنصرى ».(١٣)

بيد أنه فى حين كان التوافق فى الرأى يحتشد حول نهج جديد إزاء السياسات الداخلية فى جنوب أفريقيا، كانت هناك تيارات متناقضة ومتعارضة لا تزال بادية فى السياسة الأمريكية تجاه أنجولا. ففى حين كانت « جمعية الفرص المحافظة » تتحرك نحو فرض عقوبات جزائية على جنوب أفريقيا، كانت تضغط من أجل تقديم المساعدة إلى يونيتا، استنادا إلى معارضتها الشيوعية. ومن ناحية أخرى، عارض كروكر تقديم المعونة إلى يونيتا، معتقدا أن ذلك سيؤدى إلى انتكاس المفاوضات الحرجة مع الحكومة الأنجولية، ويضطر لواندا، إلى الاعتماد حتى بدرجة أكبر على القوات الكوبية. وتجاهل البيت الأبيض كروكر، وصرح بتقديم معونة سرية إلى يونيتا. وردا على ذلك، قطعت انجولا المفاوضات مع الولايات المتحدة، كما تنبأ كروكر، ولم تستأنف المفاوضات إلا بعد ذلك بعامين.

وبينما كانت هذه الخلافات تحدث داخل الفرع التنفيذى، كان الرأى السائد فى الكونجرس يحتشد فى موقف مشترك بلغ ذروته فى « مرسوم مكافحة الفصل العنصرى الشامل » فى أكتوبر ١٩٨٦، بعد حوالى عامين من بدء « حركة جنوب أفريقيا الحرة »، وبعد عام من محاولة ريجان غير الناجحة، تفادى اتخاذ إجراءات أكثر تشددا بفرض عقوبات معتدلة من تلقاء نفسه. وتم إصدار المرسوم الشامل لمكافحة الفصل العنصرى، واعترض عليه

الرئيس ريجان، بيد أن الكونجرس رفض الاعتراض فى اقتراع شامل شارك فيه الحزبان، مما شكل واحدة من أكبر هزائم سياسة ريجان الخارجية. وقد كان هذا هو القانون الثانى فحسب للسياسة الخارجية منذ الحرب العالمية الثانية الذى يقره الكونجرس ويفرضه رغم اعتراض الرئيس. وكان الأول هو « مرسوم سلطات الحرب »، الذى صدر رغم اعتراض الرئيس ريتشارد نيكسون. وعكست قوة الاقتراع المعادى للفصل العنصرى، شدة المشاعر الأمريكية بشأن القضية من قبل طرفى المجلس.

بيد أنه مما يثير الاهتمام أن التشريع لم يتضمن جميع مطالب الذين خاضوا الحملات من أجل فرض العقوبات. لقد فرض العقوبات التى كانت مصممة بغرض إقناع حكومة جنوب أفريقيا بالتحرك نحو المفاوضات مع المعارضة السوداء، وليس لجعل الحكومة تتنازل عن السلطة. (١٤) وشمل القانون خريطة طريق واضحة نحو المستقبل، وأرسى شروطا عملية لبريتوريا لكى تفى بها قبل تغيير الوضع القائم. وحدد شروط الارتباط بالحكومة بوضوح؛ فلكى يمكن رفع العقوبات، كان على الحكومة أن تطلق سراح نلسون مانديلا وغيره من السجناء السياسيين، وأن تلغى حالة الطوارئ، وأن تضفى صفة قانونية على الأحزاب السياسية المحرمة قانونا، وأن تلغى قانونين أساسيين للفصل العنصرى، وأن توافق على أن تدخل فى المفاوضات بنية خالصة وبدون شروط مسبقة مع الممثلين الحقيقيين لسكان الأغلبية السوداء. (١٥) وكانت الرسالة الموجهة للبيض فى جنوب أفريقيا هى أن الولايات المتحدة لن تستمر فى مزاولة أعمالها كالمعتاد مع بلدهم ما لم يمنح السود حقوقا سياسية متساوية؛ وكانت الرسالة الموجهة إلى السود فى جنوب أفريقيا هى أن الولايات المتحدة تبتعد عن السياسة غير المتعاطفة مع تطلعاتهم.

وشمل القانون حظرا على الاستثمارات والقروض المصرفية الجديدة، ودعا إلى إنهاء خطوط الطيران المباشرة. وتم حظراستيراد طائفة من سلع جنوب أفريقيا، وجرى إلغاء معاهدة الضرائب الثنائية، وحرمت الوكالات الأمريكية من التجارة والاستثمار فى جنوب أفريقيا، وتم التهديد بفرض عقوبات إضافية ما لم يتحقق تقدم كاف نحو المفاوضات. وتم رفض اتخاذ إجراءات أكثر تشددا، مثل تلك التى اتخذت ضد كوريا الشمالية وكوبا والعراق. فعلى سبيل المثال، لم يطالب القانون بتصفية المشروعات إجباريا، والحد من السفر، وإنهاء المبادلات الثقافية والرياضية والتعليمية، وفرض حظر كامل النطاق، أو قطع العلاقات الدبلوماسية.

والأمر الأكثر أهمية أن الكونجرس لم يحدد إجراءات عقابية فحسب، ولكنه وفر أيضا الموارد اللازمة للوصول إلى القوة الفاعلة غير الحكومية فى المجتمع. إذ وفر « المرسوم الشامل لمكافحة الفصل العنصرى » ما يصل إلى ٤٠ مليون دولار مساعدة اقتصادية لتوسيع الاتصالات بالمنظمات المدنية السوداء ودعمها. وقد غير هذا التخصيص ووسع برنامجا صغيرا قائما لدعم التعليم للسود فى جنوب أفريقيا. وفى حين اتهم البرنامج السابق بأنه مجرد ملطف لمشاعر الضمير الأمريكى، فإن المساعدة التى قدمها « مرسوم مكافحة الفصل

العنصرى الشامل » للمجتمع المدنى فى جنوب أفريقيا، اكتسبت أهمية أكبر. [١٦] وعند انتهاء إدارة ريجان، وأساسا بسبب الضغط من الكونجرس، تم توجيه ما مجموعه ٩١ مليون دولار إلى منظمات جماهيرية غير عنصرية ليس لها ارتباط بحكومة الفصل العنصرى. وشكلت هذه المبادرات أول برنامج للمساعدة الإنمائية الأمريكية يهدف خصيصا إلى مساعدة المجتمع المدنى، ولا يتم من خلال الحكومة المضيفة، وكان له هدف سياسى واضح – تدعيم القوى المعادية للفصل العنصرى.

وبالمثل، فبدلا من الحد بصورة شديدة من مشاركة القطاع الخاص فى جنوب أفريقيا، فإن « مرسوم مكافحة الفصل العنصرى الشامل »، شجع المشروعات الخاصة الأمريكية على البقاء مرتبطة بهذا البلد فى ظل ظروف معينة. وفى حين شجع التشريع الشركات الأمريكية التى بقيت فى هذا البلد، فقد طالبها بأن تعتمد ممارسات عادلة للعمل على أساس المبادئ التى وضعها الكاهن المبجل ليون سوليفان. [١٧] وقد نجح القانون بعدم إجباره الشركات الأمريكية على الانسحاب، فى السير على صراط مستقيم، ثبت فى الأجل الطويل أنه مثال للتوجيه الحريص الذى يجعل العقوبات أكثر فاعلية. وحد القانون من توسع الشركات من خلال الاستثمارات الجديدة، وبذلك حرم حكومة جنوب أفريقيا من الحصول على رأس المال الذى كانت تحتاجه بشدة. وفى الوقت نفسه، لم يطالب القانون الشركات الأمريكية بأن تفك ارتباطاتها، بل سمح لها بدلا من ذلك بالحفاظ على موطئ لقدمها فى اقتصاد جنوب أفريقيا. وبحلول عام ١٩٩٩، وبعد خمس سنوات من الانتخاب الأول على أساس الاقتراع الشامل غير العنصرى، كانت الولايات المتحدة هى أكبر شريك تجارى لجنوب أفريقيا، بما يقرب من ١٠ مليارات دولار مستثمرة فى طائفة من الصناعات، من الاتصالات السلكية واللاسلكية إلى المشروبات الخفيفة. وقد قصر تدفق الاستثمارات الأجنبية عن توقعات الحكومة فى فترة ما بعد الفصل العنصرى، وبلغت البطالة نحو ٤٠٪ ، وزاد معدل الجريمة، وغير ذلك من ميراث عصر الفصل العنصرى، مما عرقل الاقتصاد. [١٨] بيد أن المستويات القائمة من الاستثمارات الأمريكية لم يكن من المرجح أن تسمح للشركات الأمريكية بالانسحاب بصورة كاملة فى الثمانينيات، مثلما كان يطالب كثيرون من النشطاء فى مجال مكافحة العنصرية فى ذلك الوقت.

كذلك تعرضت مبادئ سوليفان لهجوم من النشطاء، الذين شعر الكثيرون منهم أنها استخدمت كبديل للعقوبات. وقد اقتصرت هذه المبادئ فى البدء على تحطيم الحواجز العرقية فى محل العمل، ولم تطالب صراحة بالتصدى لقوانين الفصل العنصرى، كما كان يأمل النشطاء. ومع ذلك، فقد وضعت المبادئ معيارا للمسئولية الاجتماعية للشركات، والتى شجعت جميع الشركات، بما فى ذلك شركات جنوب أفريقيا، على اعتماد سياسيات أكثر تقدما إزاء قوة العمل بها، والإسهام بسخاء أكبر فى مساعى تعليم السود ومساعدتهم على القيام بالأعمال. وقد عزز هذا تحول سياسة الولايات المتحدة، نحو تمكين المجتمع المدنى من أسباب

القوة، بما فى ذلك القطاع الخاص الأسود. واليوم يحاول حزب المؤتمر الوطنى الأفريقى، إغراء المستثمرين الأمريكيين، ويطمأنهم بأنه سيواصل الأخذ بسياسات مالية محافظة طبقت منذ انتخابات ١٩٩٤، ولاقت ترحيبا واسعا فى الدوائر الغربية. [١٩]

الجميعة

سعت الطريحة إلى تحقيق الأهداف الاستراتيجية الأولية فى جنوب أفريقيا، على حساب تشجيع الإصلاحات المحلية من قبل بريتوريا؛ وكانت النقيضة على استعداد لتنحية هذه الأهداف جانبا فى سعيها لتحقيق تقدم فى المجال المحلى. واعتمد النهج الأول على الحوافز على وجه الحصر، فى حين استخدم الأخير كلا من العقوبات والحوافز. وفى النهاية التقى النهجان معا فى جميعة، لعبت فيها كل من الحوافز والعقوبات، دورا حاسما فى تحقيق الأهداف الاستراتيجية والمحلية. ومثل الوسائل السياسية التى استخدمتها الولايات المتحدة، فإن رحيل القوات الكوبية من أنجولا، وانسحاب جنوب أفريقيا من ناميبيا، وإلغاء الفصل العنصرى، دعمت بعضها البعض. وفى أواخر الثمانينيات وأوائل التسعينيات، ساعدت هذه الجميعة على إنهاء الحرب الباردة والاستعمار والفصل العنصرى فى جنوبى أفريقيا.

وبالطبع، فإن عوامل كثيرة كانت مسئولة عن التحول السياسى النهائى فى جنوب أفريقيا، أهمها الأحداث التى وقعت فى جنوب أفريقيا نفسها. ومع ذلك، فإنه إضافة إلى التعاون بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى فى جنوبى أفريقيا، كانت الغقوبات الاقتصادية الأمريكية من أهم المتغيرات الدولية التى كان لها معناها وربما أكثرها حسما فى التأثير. [٢٠] وكما لاحظت مارينا أوتاواى،

> ليس هناك اتفاق حول المدى الذى كانت به المشكلات الاقتصادية لجنوب أفريقيا نتيجة للعقوبات، وليس عاقبة لخيارات السياسة (الداخلية) وأوجه القصور الهيكلية. ولكن العقوبات أسهمت فى التغيير باعتراف الحكومة نفسها. [٢١]

ويحاج البعض، بمن فيهم الرئيس السابق فريدريك دى كليرك، بأن العقوبات لم يكن لها تأثير يذكر، إن كان لها أى تأثير. [٢٢] ويحاج آخرون بأنه كان هناك أيضا سوء إدارة اقتصادية خطير تسبب فى الانهيار الاقتصادى. بيد أن البيانات تشير إلى أن العقوبات كان لها تأثير مادى وسياسى على حد سواء، خاصة على مواقف البيض والحسابات السياسية لنظام البيض.

وقد بدأ الانهيار الاقتصادى لجنوب أفريقيا فى منتصف السبعينيات، عندما بدأت تتخذ خطوات استعدادا لمواجهة التهديد بالعقوبات. فمن تاريخ سجل معدل نمو سنوى يبلغ نحو ٥٪، « هبط معدل النمو السنوى إلى ١,٦ ٪ فقط بين ١٩٧٥ و١٩٩١، وهو ما يقل عن زيادة السكان السنوية التى تبلغ ٣ ٪». [٢٣] وبحلول الثمانينيات طفق الانهيار الاقتصادى يقوض

القاعدة السياسية للحزب الوطنى. وقد أورد روبرت شرابر أنه فى الوقت الذى وصل فيه فريدريك دى كليرك إلى السلطة فى١٩٨٩، بعد ثلاث سنوات من فرض الولايات المتحدة للعقوبات، كان التضخم يزيد بما يربو على ١٥ ٪. وإضافة إلى ذلك،

> كانت الدخول الحقيقية للبيض ثابتة أو آخذة فى الانهيار... وكانت المحنة الاقتصادية عاملا أساسيا فى اغتراب الطبقة العاملة البيضاء، وصغار المزارعين وصغار الموظفين فى الحكومة (ومعظمهم من الأفريقانيين)... (الذين) اعتبروا أنه يحق لهم الحصول على معاملة خاصة ومزايا اقتصادية.[٢٤]

واعتراضا على ذلك، بدءوا التحول إلى اليمين السياسى. وكان الحزب الوطنى يتوقع موازنة هذه الخسائر، بحشد المساندة من الطبقة الوسطى والعليا البيضاء المتحدثة بالإنجليزية. لكن هؤلاء أيضا، تحولوا بعد أن ساندوا الحزب الوطنى فى البدء فى ١٩٨٧، إلى الحزب الديمقراطى الأكثر ليبرالية فى ١٩٨٩، معترضين على « الضرائب العالية ... وتآكل قيمة العملة، والتضخم المرتفع، وانهيار مستويات المعيشة الحقيقية». [٢٥] وإذ اعترف دى كليرك بأن استمرار السياسات الراهنة سيؤدى إلى مزيد من التفتيت لتأييد الحزب الوطنى، فقد حدد أن « الدائرة المؤيدة للإصلاح » تمثل٧٠٪ من الناخبين، وتجمع بين تأييد الحزب الوطنى والأصوات المؤيدة للحزب الديمقراطى. [٢٦] وكانت هناك أسباب كثيرة، منها تصاعد احتجاجات السود، دفعت الحزب الوطنى نحو اتخاذ الخطوات الضرورية للانفصال عن الماضى بشكل أساسى، ولكن تحول التأييد السياسى للبيض، والذى أشعله الانهيار الاقتصادى، كان عنصرا حيويا فى تلك المعادلة.

وفى ٢ فبراير ١٩٩٠، أعلن دى كليرك، بعد أقل من ستة شهور من انتخابه رئيسا، أنه قرر إلغاء حالة الطوارئ، وإطلاق سراح نلسون مانديلا، وجعل حزب المؤتمر الوطنى الأفريقى حزبا قانونيا هو وغيره من الأحزاب السياسية المحظورة، وإلغاء « مرسوم تسجيل السكان »، و « مرسوم مناطق المجموعات »، وهما الدعامتان التشريعيتان للفصل العنصرى، والدخول فى مفاوضات أدت فى النهاية إلى انتخابات ١٩٩٤، على أساس حق الاقتراع الشامل. خلاصة القول، إن جنوب أفريقيا امتثلت لجميع الشروط التى وضعها « المرسوم الشامل لمكافحة الفصل العنصرى ».

ورغم أن العلاقات الثنائية كانت قد فترت عندما فرضت العقوبات لأول مرة، وبدا أن التقدم الدبلوماسى وصل إلى مأزق، فإن قوة الدفع استعادت نشاطها فجأة خلال السنة الأخيرة من ولاية ريجان. وتم إحياء الجهود الدبلوماسية المتعلقة بناميبيا وأنجولا بسبب مجموعة جاءت مصادفة من العوامل. [٢٧] لقد أفضت العقوبات إلى توقف فى الدبلوماسية الإقليمية، لكنها لم تقتل الدبلوماسية كما كان يخشى البعض. وربما كانت العقوبات فى الواقع قد عززت فرص الدبلوماسية بإقناع بريتوريا بأن تكاليف العناد آخذة فى التزايد، وأن شروط إبرام صفقة مع إدارة ريجان ستكون افضل كثيرا من تلك التى يمكن التفاوض بشأنها مع الإدارة الديمقراطية اللاحقة.

وعندما كانت الفترة الباقية لإدارة ريجان فى السلطة تقل عن عام، رجعت السياسة الأمريكية إلى المكان الذى بدأت منه، بالتركيز على القضايا الإقليمية والاستراتيجية. واستكمل كروكر مسعاه الدبلوماسى الذى استغرق ثمانى سنوات لتحقيق إنجاز، عندما نسق ماراثون مفاوضات فى عدة عواصم، مفاوضات انتهت بتوقيع أنجولا وكوبا وجنوب أفريقيا لاتفاقيات فى ١٩٨٨ أسفرت عن انسحاب القوات الكوبية من أنجولا واستقلال ناميبيا. وكانت تلك نهاية ظافرة لمحنة طويلة وصعبة شملت هزيمة سياسية كبيرة للكابيتول هيل، وسلسلة من المفاوضات التى تستمر أحيانا وتتوقف أحيانا، والتى تسابقت للوصول إلى خط النهاية فى المرحلة النهائية.

كما كان لنجاح هذه المفاوضات تأثير على الوضع المحلى فى جنوب أفريقيا، على الرغم من أن إدارة ريجان، كانت قد انتهت ولايتها فى الوقت الذى تحقق فيه ذلك الفتح فى ١٩٩٠. وبالنسبة لجنوب أفريقيا، فإن المفاوضات الإقليمية بشأن ناميبيا « شكلت النقطة التى اختفى فيها الرعب الأحمر».[٢٨] وجاء خطاب دى كليرك الفاصل فى ١٩٩٠، والذى أعلن فيه عن تحقيق فتح سياسى فى جنوب أفريقيا، بعد عامين من موافقة بريتوريا على الانسحاب من ناميبيا، وهى إقليم ألمانى سابق كانت تديره بموجب أحكام ولاية عصبة الأمم القديمة لمدة تقارب ثلاثة أرباع القرن. وسمحت بريتوريا بإجراء انتخابات حرة، كانت تعرف أنها ستنتهى حتما إلى تسليم السلطة إلى « منظمة شعب جنوب غرب أفريقيا »، أكبر منظمات التحرير الناميبية، والتى ظلت بريتوريا تحاربها لمدة ثلاثين سنة. ومثلما لاحظ روبين رنويك، السفير البريطانى فى جنوب أفريقيا فى ذلك الوقت: « فقد بينت ناميبيا لجنوب أفريقيا أن هذا النوع من التغيير لن تكون له بالضرورة نتائج تعادل الكارثة ».[٢٩]

ولعبت إمكانية التوصل إلى نتيجة سياسية قادرة على البقاء، مقترنة بالتكاليف المتصاعدة لاقتصاد متهاو وعدم التيقن فيه، دورا فى حسابات بريتوريا بشأن التغيير الداخلى. كانت بريتوريا تشعر بالقلق من أن تقوض العقوبات قاعدة التأييد التى تحظى بها، بإضعاف معنويات البيض، خاصة الجالية المتحدثة بالإنجليزية، التى تدير القطاع التجارى بنسبة كبيرة. ومع تصاعد الأزمة الداخلية، بدأ هذا القسم من السكان يهاجر، ويتهرب من التجنيد، ويشحن الأصول إلى الخارج. واعتبر مجتمع الأعمال فى جنوب أفريقيا أن العقوبات كارثة، تضيّق بدرجة أكبر الأنشوطة التى التفت حول رقبتها لأول مرة فى ١٩٨٥، عندما طلب بنك تشيز مانهاتن والدائنون الآخرون على نحو غير متوقع سداد ديون جنوب أفريقيا. وأصبحت العلاقات بين الحكومة ودوائر الأعمال، والتى تراوحت من التعاون إلى العداء الصريح، متوترة فى الثمانينيات. وأورد شراير أن

> الأزمة الآخذة فى التفاقم فى البلاد، وعجز بوتا عن « تطبيع » أحوال دوائر الأعمال، يوتّران بصورة حادة العلاقات بين الحكومة ورجال الأعمال... وفى تناقض حاد مع روح التعاون التى ابداها بوتا فى السنوات الأولى، شهد النصف الثانى من الثمانينيات تبادل الاتهامات القاسية بينه وبين قادة رجال الأعمال.[٣٠]

وأغرق خطاب بوتا « الفاصل » فى ١٩٨٥، والذى رفض فيه إجراء تغيير سياسى له مغزاه، البلاد فى أزمة اقتصادية، مطلقا العنان لتفاعل متسلسل من الكوارث. ورفض عدد كبير من البنوك الغربية تجديد القروض قصيرة الأجل، وتهاوت قيمة الراند، وأجبرت البورصة وأسواق العملات على الإغلاق مؤقتا، وكان على جنوب أفريقيا أن تتوقف عن سداد ديونها الخارجية. ودعت الصحف البارزة لاستقالة بوتا، وظهرت الإعلانات فى الصحف المحلية والتى نشرها كبار رجال الصناعة البارزين تدعو الحكومة إلى رفع حالة الطوارئ، وإنهاء العنصرية القانونية، وبدء المفاوضات مع الزعماء السود. وانتقدت المعارضة البيضاء ومجتمع رجال الأعمال، الحكومة لعجزها عن إدراك العواقب الاقتصادية لأخطائها السياسية. وعقد اجتماع فى لوزاكا فى زامبيا، بين المؤتمر الوطنى الأفريقى وأعضاء قياديين من الشركة الأنجولية الأمريكية، وهى أكبر مجمع فى جنوب أفريقيا، فى تحد لمحاولة الحكومة أن تصبح أشد صرامة. وبدأت هجرة البيض فى التزايد بصورة حادة. وكتب شراير يقول: « يتعذر حساب خسارة اقتصاد جنوب أفريقيا من المحاسبين والأطباء والمحامين ومتخصصى الإدارة المؤهلين خلال هذه الفترة».[٣١] وعارض مجتمع الأعمال فى جنوب أفريقيا العقوبات الدولية بقوة، لكن كثيرين لاموا الحكومة لتقاعسها عن تبنى الإصلاحات السياسية التى كان يمكن أن تجهضها.

وفى أكثر الدراسات شمولا التى تم القيام بها حول أثر العقوبات على جنوب أفريقيا، خلص « مركز بحوث مسئولية المستثمرين » فى١٩٩٠، إلى أن العقوبات كان لها تأثير مهم على كل من الاقتصاد ومواقف البيض. [٣٢] وكانت العقوبات المالية أكثر فاعلية من العقوبات التجارية، لكن المحاولات الشاملة للتهرب من القيود كلفت جنوب أفريقيا ما بين ١٥ مليارا و٢٧ مليار دولار. وقد أورد « مركز بحوث مسئولية المستثمرين » أن الاقتصاد تقلص بنسبة ٢٠ - ٣٥ فى المائة، نتيجة الحدود التى فرضت على تدفقات رأس المال، واستراتيجيات إحلال الواردات المكلفة التى اعتمدتها بريتوريا منذ فترة ترجع إلى ١٩٦٧، عندما ظهر إلى السطح لأول مرة التهديد بالعقوبات الاقتصادية، بعد انتفاضة طلاب سويتو. والأهم من ذلك أن «مركز بحوث مسئولية المستثمرين »، توصل إلى أنه بحلول الوقت الذى دار فيه لأول مرة «الحديث عن ضرورة بدء محادثات »، بين نلسون مانديلا والرئيس الذى تم تنصيبه حديثا دى كليرك، كان نحو نصف البيض فى جنوب أفريقيا، والذين يمثلون « الدائرة المؤيدة للإصلاح »، مستعدين للتوصل لحلول وسط سياسية بما يؤدى لرفع العقوبات. وأبرز هذا الموقف، تحولا كبيرا فى قاعدة التأييد التى تمثل الوسط السياسى للرأى العام للبيض، مما أتاح لدى كليرك المضى قدما بحلول عام ١٩٩٠ . وقد فعل ذلك فى الداخل وفى المنطقة على حد سواء، وهيأ المسرح بمساعدة من محاوريه الأمريكيين، لتخفيف التوترات عبر كل أنحاء جنوبى أفريقيا.

المبادئ التوجيهية للارتباط

وفى النهاية، أسهم خليط من أدوات السياسة الأمريكية فى التغيرات المثيرة التى وقعت فى جنوبى أفريقيا. بيد أن المحصلة لم تكن مخططة بحرص، وتم تشكيل الأساليب المستخدمة

خلال نقاش متطاول، وكان الثمن الذى تم دفعه من زاوية السياسة المحلية الأمريكية، مرتفعا. ولم يحدث مثل هذا الجدل السياسى المتسم بالحقد حول السياسة الخارجية فى أمريكا منذ حرب فيتنام.

ومع ذلك، فإن الانقسام بين الحوافز والعقوبات عند الموازنة بينهما، هو الذى جعل سياسة الولايات المتحدة فعالة فى واقع الأمر. وقد ادعى أنصار كل استراتيجية، أن لوجهة نظرهم الفضل فى النجاح. وجزئيا، يستطيع كل منهما أن يعلن بصورة مشروعة أنه لعب دورا إيجابيا فى تحقيق جزء ما من النتيجة. فقد أدى تماسك وعناد الارتباط الذى نادى به كروكر، إلى النجاح فى الدبلوماسية الإقليمية، عندما كان الوقت ناضجا لذلك. وساعد عناد وتماسك النشطاء الذين يضغطون من أجل إحداث تغيير سياسى داخلى وفرض العقوبات، على وضع حد للفصل العنصرى فى جنوب أفريقيا. وكان النهجان كلاهما ضروريين لتحقيق مدى كامل من أهداف سياسة الولايات المتحدة فى المنطقة. ولم يطبق بصورة كاملة أى من السياستين البديلتين، الارتباط أو عدم الارتباط. وطبقت جميعة «الشرطى الطيب، الشرطى السيئ» القسر والحوافز، مما ترك لحكومة بريتوريا سبيلا للخلاص.

ومن المهم، إدراك أن أهداف وتكتيكات الارتباط قد تغيرت بصورة أساسية، من ولاية ريجان الأولى إلى ولايته الثانية، على النقيض من ادعاءات إدارة ريجان فى ذلك الوقت بأنه لم يتغير شىء حقا. وعند تحول الكونجرس الأمريكى عن سياسة الارتباط مع حكومة جنوب أفريقيا، أصر على الارتباط بالمجتمع المدنى والمعارضة السياسية، مخاطرا باغتراب بريتوريا، وتجميد المفاوضات الإقليمية. وعند التخلى عن استخدام الحوافز غير المشروطة للتأثير على بريتوريا، طبقت الولايات المتحدة الحوافز السلبية المشروطة فى شكل عقوبات، مع وضع خريطة طريق واضحة تحدد الخطوات التى يتعين اتخاذها لكى يتم رفعها. وتحولت الولايات المتحدة من الارتباط القليل مع المجتمع المدنى والمعارضة السياسية إلى الارتباط غير المشروط بالمجموعات والمنظمات غير الحكومية.

كذلك تغيرت أدوات السياسة، وتم تطبيق برنامج للمعونة الاقتصادية كان فريدا فى عصره لمساعدة مجموعة واسعة من المنظمات المدنية. وتجاوز البرنامج حكومة جنوب أفريقيا، وأصبح أول برنامج أمريكى للمعونات الاقتصادية له أهداف سياسية، وليس أهدافا إنمائية، واضحة لا يمر خلال الحكومة. كما سحبت الولايات المتحدة السفير الذى ارتبط بالارتباط البناء، وعينت سفيرا جديدا، واجتمعت مع مسئولين كبار من المؤتمر الوطنى الأفريقى - وكانت تلك أول مرة يتم فيها ذلك خلال تاريخ المؤتمر الوطنى الأفريقى الذى بلغ ٧٥ عاما. وبالإضافة إلى ذلك غيرت واشنطن توصيف الرأى العام فيها لهذه المنظمة. فبدلا من وصف المؤتمر الوطنى الأفريقى بأنه يستخدم الإرهاب المقصود، صورت الولايات المتحدة المنظمة بأن لها صوتا مشروعا فى جنوب أفريقيا. وأخيرا أسقطت الولايات المتحدة تعبير *الارتباط البناء*، مما أطلق العنان للسخرية منها باعتبارها سياسة لا تجرؤ على الحديث عن اسمها.

وفى حين اعتبرت سياسية الارتباط البناء قد فشلت مع إصدار العقوبات، فإن الإدارة استمرت تلعب دورا إيجابيا فى الأخذ بالدبلوماسية الإقليمية بصورة مثابرة. وقد أثمر هذا، عندما تغيرت الظروف فى السنة الأخيرة من ولاية ريجان، وعندما أصبحت حكومة جنوب أفريقيا مستعدة للعمل، بسبب الضغوط الداخلية والدولية. وساعدت الولايات المتحدة فى إحداث تغيير فى جنوبى أفريقيا، جزئيا من خلال حظها الحسن، وجزئيا من خلال المثابرة، وجزئيا من خلال التفاعل المعقد بين نهجين مزج استراتيجيات الحوافز والارتباط فى شبكة معقدة من العلاقات.

ومع ذلك، أسفرت التوترات بين هذين النهجين عن ممارسة مكلفة قوضت تنفيذ السياسة الخارجية، وتسببت فى نكسة الدبلوماسية الإقليمية لمدة سنتين على الأقل، وزادت الانقسام بين الحزبين، وأصابت العلاقات العنصرية فى أمريكا بالرضوض. وبالنظر إلى الوراء، لا يمكن للمرء إلا أن يراهن على قدر الفاعلية الذى كان سيتحقق لو استخدمت الحوافز والعقوبات فى نفس الوقت منذ البداية. كم كان عدد الأرواح الذى كان سيتم إنقاذها فى جنوب أفريقيا لو كانت العقوبات الموجهة قد طبقت فى وقت مبكر ؟ كم من الخسائر البشرية فى جنوبى أفريقيا، كان يمكن تجنبها لو انتهت سياسة زعزعة الاستقرار التى اتبعتها بريتوريا فى البلدان المجاورة فى وقت مبكر ؟ كم من السنوات من وجود القوات الكوبية كان يمكن إنقاصها لو لم تساند الولايات المتحدة « المقاتلين من أجل الحرية » التابعين ليونيتا، الذين وجه إليهم اللوم فيما بعد عن استمرار الحرب فى أنجولا وفرضت عليهم الأمم المتحدة عقوبات» ؟ كم كانت سياسة الولايات المتحدة ستكون فعالة لو ارتبطت بالدائرة الكاملة للتجمعات السياسية فى جنوب أفريقيا، وليس بالحكومة فقط، منذ البداية ؟ وكم قدر الاحتقان السياسى الذى كان سيتفاداه النظام السياسى الأمريكى، لو استخدمت الحوافز والعقوبات بصورة حكيمة منذ البداية ؟

وأيا كانت الإجابات عن هذه الأسئلة، فإن حالة جنوب أفريقيا توفر رؤى بصيرة مفيدة لواضعى استراتيجيات الارتباط المماثلة الحاليين. فأولا، فإنه نظرا لأن هذه النهج ترمى للتأثير على كل من الصفوة المستهدفة والدوائر ذات النفوذ، فإن الفهم الدقيق لما يحرك هذه الصفوة وتلك الدوائر ضرورى لجعل سياسة الارتباط فعالة. وفى جنوب أفريقيا، بدأت إدارة ريجان بمعالجة مخاوف البيض من الشيوعية التى تروج لها دوائر خارجية، بافتراض أن التحالف الاستراتيجى مع الولايات المتحدة كان طريقا للتأثير على سلوك الصفوة فى جنوب أفريقيا. وقد ثبت أن البيض كانوا أكثر اهتماما بحماية الاقتصاد، وتجنب الحرب العنصرية التى يمكن أن تعصف بهم. ولنفس السبب، أصبحت العقوبات والمعونة أدوات للارتباط بأكثر الدوائر المحرومة أهمية، مما بين بصورة ملموسة أن الولايات المتحدة تتبنى تطلعاتهم من أجل المساواة السياسية.

ثانيا، إن استراتيجية الارتباط بحكومة قمعية، هى محاولة خطرة إذا أغفلت معايير حقوق الإنسان الدولية. فأى إدارة تتقاعس عن أخذ حقوق الإنسان فى الاعتبار، تخاطر بفقد مصداقيتها، وأن يكون لتلك السياسة رد فعل سياسى عكسى فى الداخل. وفى عالم اليوم، يجب أن يتضمن الارتباط حقوق الإنسان، وإلا يرجح أن تعتبر الولايات المتحدة خطأ أو صوابا مبررا لأعمال هذا النظام. إن استراتيجية الارتباط التى تركز بصورة ضيقة على أهداف استراتيجية، يمكن أيضا أن تشجع شكلا من التبعية، يشعر فيه صنّاع القرارات أنهم مجبرون، لأسباب تكتيكية، على التقليل من الجوانب السلبية للنظام. فعلى سبيل المثال، فإن سياسة الارتباط البناء فى جنوب أفريقيا، لم تكن ممكنة التطبيق لو عرف علانية عندئذ، المدى الذى ذهب إليه هذا البلد فى صناعة الأسلحة النووية، وفى إجراء بحوث عن الأسلحة البيولوجية والكيميائية، ورعاية مجموعات حرب العصابات التى اقترفت المذابح، وتشكيل فرق الإعدام التى اصطادت وقتلت خصوم حكم الأقلية البيضاء فى البلدان الأخرى، وتسترت على جرائم وحدات الشرطة، ودعمت الأنشطة الإرهابية التى تقوم بها الشرطة السرية. (٣٣) وفى حين ثارت ادعاءات وشائعات عن كل هذه الأنشطة، فإنه لم يجر مطلقا أى تحقيق نظامى رسمى أو استقصاء من قبل الولايات المتحدة لتحديد حقيقة مثل هذه الاتهامات، ربما لأن صانعى السياسة لم يكونوا يريدون كشف الدلائل التى تنسف استراتيجيتهم. (٣٤) ولم يكن التقليل من هذه الشكوك لصالح سياسة أمريكية كانت تصور جنوب أفريقيا بضوء إيجابى، مجرد موضع تساؤل من الناحية الأخلاقية فحسب، بل زاد احتمال أن تواجه أمريكا مشكلات أكبر فى جنوب أفريقيا على امتداد الطريق. ونحن نعرف الآن أن جنوب أفريقيا كانت قد أصبحت ليس فقط دولة منبوذة بل دولة نووية « مارقة » أيضا ؛ وكان من حسن الحظ أنه لم يتعين على الولايات المتحدة والمجتمع الدولى مواجهة نهوض فظّ لدولة نووية عنصرية معادية صراحة فى التسعينيات.

ويتعلق مبدأ توجيهى نهائى لصانعى السياسة الحاليين بإدراج مشاركة الكونجرس والتشاور معه فى السياسة الخارجية. إن السياسات الهجين، التى تستخدم كلا من الحوافز والعقوبات، يمكن أن تكون باعثة على انقسام النظام السياسى الأمريكى بدرجة كبيرة إن لم تدر بحرص. وفى كل الأحوال تقريبا، فإنه ما لم يتوافر تأييد الكونجرس، فإن السياسات المثيرة للجدل قد تدفع الفرع التشريعى إلى تولى القيادة مؤيدا بصياح عال كاف من الرأى العام. وإذا أصبح الكونجرس هو القوة الدافعة وراء مبادرة جديدة للسياسة الخارجية يعارضها الفرع التنفيذى بقوة، فستترتب على ذلك انقسامات عميقة بين الفرعين التشريعى والتنفيذى يمكن أن تخلف بقايا من السخط تقوض فاعلية السياسة الأمريكية. وفى حالة جنوب أفريقيا، ألغى الكونجرس حق النقض الذى استخدمه رئيس جمهورى يحظى بالشعبية، كان عازفا عن العمل ضد جنوب أفريقيا حتى فى وجه معارضة ساحقة لسياسته. ولو اتبع نهج هجين من البدء، فالأرجح أنه كان سيصبح أكثر فاعلية.

إن الطريق إلى تحقيق سياسة هجين إزاء البلدان ذات النظم المتمردة ليس طريقا سهلا، وليس هناك قالب يمكن نقله من مكان إلى آخر. ولكن الأهداف يجب صياغتها بتواضع والتعبير عنها بوضوح، وأن تكون قابلة للتنفيذ (مثل الشروط الخمسة فى مرسوم مكافحة الفصل العنصرى الشامل) وأن تعكس كلا من قيم ومصالح الولايات المتحدة. وبالإضافة إلى ذلك، فلكى يكون للسياسة تأثيرها الفعال، فإن التوقيت الملائم، والتطبيق الذى يراعى الفروق، والحشد الحريص للتأييد السياسى المحلى للسياسة، أمور جوهرية. فعلى سبيل المثال، اتجهت العقوبات الموجهة للصين نحو قضايا مهمة مثل حقوق الإنسان والملكية الفكرية، وكان يمكن أن تقترن بدبلوماسية متعددة الأطراف للحصول على دعم الحلفاء والارتباط غير المشروط بالمجتمع المدنى والقطاع الخاص المزدهر. وفى الوقت نفسه، استطاعت الولايات المتحدة تشجيع التعامل مع الصين بشأن قضايا الأمن الإقليمى، من تايوان إلى كوريا الشمالية. بيد أنه لا يتعين فحسب وضع مثل هذه السياسة بصورة حريصة، بل يتعين أيضا شرحها بالداخل باستمرار بحيث لا يفهم التعاون فى قضايا الأمن أو القضايا الاقتصادية خطأ على أنه يعنى التخلى عن قضايا حقوق الإنسان.

إن الفشل فى حل توترات السياسة الخارجية بين الكونجرس والفرع التنفيذى يمكن أن يترك ميراثا من المعارك السياسية المحلية المتباطئة. فعلى سبيل المثال، وقعت مناوشات حول من ينبغى أن يحل محل السفير الأمريكى فى جنوب أفريقيا، والذى ارتبط بصورة وثيقة بالارتباط البناء. وفى بحث متعجل لاختيار أمريكى من أصل إفريقى، تم الإعلان عن ثلاثة مرشحين قبل أن يتم اختيار واحد منهم. كان الأول رجل أعمال، تم استبعاده عندما اكتشف أن له علاقات مع شخص نيجيرى اتهم بالفساد. وكان الثانى موظفا يعمل فى وزارة الخارجية، لكنه نزع عن نفسه الأهلية عندما ذكر من موقعه الدبلوماسى أنه لا يستطيع أن يقبل الوظيفة، لأنه يشعر أن سياسة الولايات المتحدة تجاه جنوب أفريقيا تفتقر للمصداقية. وكان الثالث مسئولا محترفا فى وزارة الخارجية، تم اختياره بسرعة بعد إصدار « مرسوم مكافحة الفصل العنصرى الشامل ».[٣٥] وفى حين تم التوصل فى النهاية إلى المرشح الصالح، فإن هذه العملية المشوشة سببت للولايات المتحدة حرجا كبيرا فى الخارج. وكان فى الإمكان تجنب مثل هذه العقبات.

والمفارقة، أن الجدل الأمريكى المرير حول جنوب أفريقيا كانت له بعض المنافع الإيجابية. فقد كشف تعقد قضية جنوب أفريقيا، وأتاح للرأى العام أن يبحث أوجه قوة وضعف نهجين بديلين للسياسة، وأشرك الأمريكيين فى الجدل الدائر حول كيفية التصدى لانتهاكات حقوق الإنسان فى الخارج. وكان على الأمريكيين أن يوازنوا بين المصالح الاستراتيجية والاقتصادية وبين الاعتبارات الأخلاقية، وهو ما أثار الجدل جزئيا على الأقل، حول طائفة من القضايا اللاحقة بعد ذلك بعقد من الزمان، من الصين إلى كوسوفو. ولم تكتسب السياسة الخارجية تجاه أفريقيا من قبل مثل هذا البروز فى الولايات المتحدة. ومع ذلك، ربما كانت هذه العناصر

الإيجابية، ستتحقق باستقطاب سياسى أقل لو كان قد اتبع نهج أكثر توازنا منذ البداية. إن نجاح السياسة لا يشترط أن يقتضى ثمنا سياسيا عاليا مثل الثمن الذى تم دفعه فى الجدل الذى دار حول جنوب أفريقيا.

هوامش

١- عبر تشيستر كروكر مساعد وزير الخارجية عن هذه السياسة قبل تعيينه، فى مقال يتم الاستشهاد به على نطاق واسع، يقول فيه : «عندما لا يتحدث مسئولونا سوى لغة الساعات الدقاقة والقنابل الموقوتة – فليس من المرجح أن تنظر إلينا القيادة [فى جنوب افريقيا] بجدية. إن نغمة من التقمص العاطفى مطلوبة ليس فقط بالنسبة للمعاناة والظلم الذى يسببه النظام العنصرى للسود، ولكن ايضا بالنسبة للمعضلة السياسية الرهيبة التى يجد فيها الأفريكانيون وغيرهم من البيض انفسهم» Chester A. Crocker, "South Africa: Strategy for Change," *Foreign Affairs*, vol. 59 (Winter 1980-81), pp. 350-5 1.

٢- Chester A. Crocker, memo published in *Counterspy* (August-October 1981),p. 54, reproduced in Michael Clough, "The Superpowers in Southern Africa: From Confrontation to Cooperation, "in Robert S. Jaster and others, *Changing Fortunes: War, Diplomacy,and Economics in Southern* Africa, South Africa Update Series(Ford Foundation and Foreign Policy Association, 1992), pp. 116-17.

٣- Clough, "The Superpowers," p. 117.

٤- Jeffrey Herbst, "Incentives and Domestic Reform in South Africa," in David Cortright, ed., *The Price of Peace: Incentives and International Conflict Prevention* (Rowman and Littlefield, 1997), p. 208.

٥- يحاج كلف Clough فى مؤلفه «The Superpowers»، صفحة ١١٧، بأن الوضع العسكرى داخل أنجولا فى ذلك الوقت لم يكن مواتيا لتسوية سياسية بسبب تزايد قوة «يونيتا»، التى ساعدتها غارات متكررة قامت بها قوات دفاع جنوب أفريقيا نيابة عن « يونيتا»، مما صعب على حكومة انجولا تقليل الدعم الكوبى. إن هجمات جنوب أفريقيا المتزايدة فى جنوبى أفريقيا، والتى عمقت اعتماد الدول الأفريقية على المساندة السوفيتية والكوبية، جعلت إدارة ريجان تعيد التفكير فى نهاية المطاف فى افتراضها وجود مصالح استراتيجية مشتركة بين بريتوريا وواشنطن، لكنها لم تتخل أبدا عن معتقدات سياستها الأساسية.

٦- Office of the Historian, Bureau of Public Affairs, *The United States and South Africa:U.S. Public Statements and Related Documents, 1977-1985* (U.S. Department of State , 1985), p. 58.

٧- Crocker, "South Africa: Strategy for Change," p. 338.

٨- أصبحت زيمبابوى مستقلة قبل تسعة شهور فقط من تولى ريجان منصبه.

٩- قـــدم هذه النقطة أيضـــا Herbst, "Incentives and Domestic Reform in South Africa."

١٠- كتب « كلف « Clough فى « The Superpowers» عن حق إن « الربط وفر لكروكر وسيلة للظفر بتأييد كبار مسئولى الإدارة لاستمرار ارتباط الولايات المتحدة الدبلوماسى بجنوبى افريقيا. وبدون الوعد باستبعاد الوجود الكوبى السوفيتى من انجولا ، لم يكن الرئيس ريجان ووزير الخارجية هيج ليهتما كثيرا بتشجيع استقلال ناميبيا».

١١- للاطلاع على وصف أكثر تفصيلا للاحداث التى افضت إلى العقوبات، انظر Pauline H. Baker, *The United States and South Africa: The Reagan Years* (Ford Foundation and Foreign Policy Association, 1989), pp. 29-47.

١٢- خطاب لبوتا رئيس الدولة فى افتتاح مؤتمر الحزب الوطنى فى ديربان، ١٥ أغسطس ١٩٨٥ .(ذكر بوتا: «أعتقد أننا اليوم نتخذ قرارا مصيريا، *لا يمكن الرجوع عنه*»). وفى حين كان هذا القول يعنى ضمنا أنه ملتزم بالإصلاح، فقد حذر بوتا أيضا المجتمع الدولى بقوله :« لا تضغطوا علينا أكثر من اللازم »، وأنه: « ليس مستعدا لأن يقود البيض فى جنوب افريقيا ومجموعات الأقلية الأخرى فى طريق التنازل والانتحار ». وقد اعتبر المجتمع الدولى هذا الخطاب واحدا من أكثر بيانات بوتا تشددا فى مقاومة الإصلاح. ويمكن الحصول على النص الكامل من: Robert Schrire, *Adapt or Die: The End of White Politics in South Africa,* South Africa Update Series (Ford Foundation and Foreign Policy Association, 1991), app. A.

١٣- Baker, *The United States and South Africa,* p. 36.

١٤- كان القصد من مرسوم مكافحة الفصل العنصرى الشامل، الصادر فى ١٩٨٦، مثلما نص عليه التشريع ، هو «وضع إطار شامل وكامل تسترشد به جهود الولايات المتحدة للمساعدة فى وضع حد للفصل العنصرى فى جنوب أفريقيا، وإقامة شكل للحكومة غير عنصرى ديمقراطى». وخلاصة القول ، إن القصد من القانون كان وضع سياسة أمريكية جديدة تحل محل الارتباط البناء، بطائفة عريضة من التوجيهات حول كيفية تحقيق الولايات المتحدة لسياستها الجديدة.

١٥- كان مرسوما الفصل العنصرى هما قانون تسجيل السكان، وهو حجر الزاوية فى الفصل العنصرى، ويقضى بالتصنيف العنصرى لكل جنوب إفريقى؛ وقانون مناطق المجموعات، والذى يقضى بإنشاء مناطق سكنية منفصلة.

١٦- تعرض برنامج المعونة الصغير السابق للهجوم من المحافظين الأمريكيين الذى كانوا يريدون إنفاق النقود من خلال مؤسسات راسخة، حتى وإن سيطرت عليها حكومة جنوب افريقيا. بيد أن الليبراليين فى الكونجرس، الذين انتصروا فى النهاية، كانوا يريدون برنامجا يتجاوز المدارس الحكومية ويظل مستقلا عن سيطرة الحكومة.

١٧- بصفة خاصة، تطالب مبادئ سوليفان بوضع حد للفصل العنصرى فى تسهيلات التوظيف ، وتوفير فرص عمل متكافئة لكل المستخدمين، وضمان تطبيق نظام الأجور على جميع المستخدمين، ووضع هيكل للحد الأدنى للأجور والرواتب، وزيادة عدد الأشخاص فى الوظائف الإدارية والتنظيمية والكتابية والفنية من المحرومين بسبب الفصل العنصرى، واتخاذ خطوات مسئولة لتحسين نوعية حياة المستخدمين خارج بيئة العمل، وتطبيق ممارسات عمل عادلة بالاعتراف بحق جميع المستخدمين فى تشكيل النقابات.

١٨- عندما اعتمد الكونجرس العقوبات فى ١٩٨٦، كانت هناك ٣٦٠ شركه أمريكية تقوم بالعمل فى جنوب أفريقيا. وبحلول ١٩٩١، لم يبق سوى ١٢٥ شركة، رغم أن العقوبات لم تطالب أى شركة بتصفية استثماراتها. أما من انسحبوا، فقد فعلوا ذلك بناء على تقديراتهم الذاتية للمخاطر السياسية. بيد أنه بحلول ١٩٩٩، كانت هناك ٣٨٦ شركة أمريكية فى جنوب أفريقيا، بما يزيد بصورة طفيفة على العدد الذى كان موجودا قبل تطبيق العقوبات. وكان الكثيرون فى جنوب افريقيا يأملون فى أن يزداد العدد كثيرا بعد إنهاء الفصل العنصرى، لكن «دخول جنوب أفريقيا» مجمع بلدان الأسواق

الناهضة جاء فى الوقت الذى كان فيه المنافسون فى آسيا و أمريكا اللاتينية – وعدد السكان لديهم جميعا يزيد على عدد سكان جنوب أفريقيا الذى يبلغ ٤٢ مليونا – قد أخذوا يصبحون الأثيرين لدى المستثمرين، وطفقوا يحصلون على معظم الأموال المتاحة». وتعد الجريمة، والبطالة، والأيدز، والنقابات القوية، والقوة العاملة ضعيفة التعليم من ميراث الفصل العنصرى الآخر الذى يقتضى التغلب عليه وقتا طويلا ويمثل حوافز سلبية للمستثمرين، انظر Jon Jeter, "South Africa's Image Problem Deters Investors," *Washington Post,* October 17, 1999, p. A21.

١٩- Rachel Swarns, "South African to Court U.S. Investors," *New York Times,* September 20, 1999, p. A14.

٢٠- كانت التغييرات فى الاتحاد السوفيتى فى ظل جورباتشوف هى التأثير الدولى القوى الآخر الذى اثر على الأحداث فى جنوب أفريقيا. وقد كتب اليستر سباركس يقول إن الإصلاحات التى بدأت تجتاح الإمبراطورية الشيوعية «خففت من الهاجس المسيطر على بريتوريا بأن نضال السود ضد الفصل العنصرى هو مؤامرة توجهها موسكو. وازاحت العبء من على عاتق دى كليرك، ومكنته من أن يبرر لشعبه ما كان يبدو فى غير هذا مسار عمل انتحارى». Allister Sparks, "Letter from South Africa: The Secret Revolution,"*New Yorker,* April 11, 1994, p. 71.

٢١- Marina Ottaway, *South Africa: The Struggle for a New Order*(Brookings,1993),P. 210. كما تدعم هذا الاستنتاج لقاءات خاصة أجريت مع مسئولين حكوميين من قبل المؤلف فى جنوب أفريقيا خلال أواخر الثمانينيات ومطلع التسعينيات.

٢٢- Frederik W. de Klerk, *The Last Trek—A New Beginning: The Autobiography* (St. Martin's Press, 1999).

٢٣- انظر Hermann Giliomee, "Surrender without Defeat: Afrikaners and the South African 'Miracle,'" *Daedalus* (Spring 1997), p. 127.

٢٤- Schrire, *Adapt or Die,* pp. 127, 130.

٢٥- المرجع المذكور، ص١٣٠ .

٢٦- تم استخلاص الحسابات السياسية لدى كليرك من لقاءات أجراها المؤلف فى ذلك الوقت مع ممثلى الحكومة وكثير من المراقبين السياسيين عن كثب فى الحزب الوطنى لجنوب أفريقيا.

٢٧- شملت هذه العوامل تغييرا فى العلاقات الأمريكية السوفيتية فى أيام أفول الحرب الباردة، عندما كانت موسكو تبحث عن طرق للتعاون لتقليل التزاماتهاالدولية من أفغانستان إلى جنوب أفريقيا؛ وزيارة قام بها قام بها الزعيم البافارى فرانز جوزيف شتراوس، وهو صديق لجنوب أفريقيا، إلى بريتوريا لإبلاغ الحكومة أن موسكو توصلت إلى أنه ليس هناك حل عسكرى ممكن فى أنجولا، وأن السوفيت مستعدون لتأييد حل عن طريق التفاوض؛ وتحول فى ميزان القوة العسكرية فى المنطقة أساسا نتيجة لقرار كوبا زيادة التزامها العسكرى تجاه أنجولا من ٤٥ ألف إلى ٥٠ ألف جندى سيقومون بدور أكبر على الجبهة، مما سبب زيادة وفيات الجنوب إفريقيين فى المعارك وضياع التفوق الجوى لجنوب أفريقيا على الجنوب الغربى لأنجولا ؛ واستعداد الولايات المتحدة لإشراك كوبا فى المفاوضات بشأن أنجولا ضد اعتراضات الفرقة المعادية للكوبيين فى وزارة الخارجية، التى كانت تريد الإطاحة بكاسترو؛ وارتفاع التكاليف الاقتصادية بالنسبة لكل الأطراف المتحاربة فى المنطقة؛ وإدراك جنوب أفريقيا أنه مع اقتراب انتخابات الرئاسة الأمريكية، فإنهم يستطيعون التعامل مع إدارة

ريجان على نحو أفضل من التعامل مع إدارة ديمقراطية محتملة؛ والتغيير فى قيادة الحزب الوطنى الحاكم فى جنوب أفريقيا، عندما حل دى كليرك الأكثر براجماتية محل بوتا، بعد إصابته بالسكتة الدماغية ونشوء صراع للقوى داخل الحزب.

٢٨- Sparks, "Letter from South Africa," p. 71.

٢٩- المرجع المذكور.

٣٠- Schrire, *Adapt or Die,* p. 82.

٣١- المرجع المذكور، ص ٣٤.

٣٢- Charles M. Becker and others, *The Impact of Sanctions on South Africa, Part 1: The Economy*, and Jan Hofmeyr, *The Impact of Sanctions on South Africa, Part 2:Whites' Political Attitudes* (Washington, D.C.: Investor Responsibility Research Center, 1990).

٣٣- انظر مثلا "Senior Officer Admits Role in Killing Foes of Apartheid," *New York Times*, May 25,1999, p. A8.

٣٤- لم يؤد حتى موقع الاختبار النووى الذى تأكد وجوده فى ١٩٧٧ بعد اكتشاف الاتحاد السوفيتى له، وتقرير المخابرات اللاحق عن وجود علائم على أن تفجيرا نوويا قد وقع فى جنوب الأطلنطى فى ١٩٧٩ ، إلى تقص دقيق ومستمر لقدرات بريتوريا النووية.

٣٥- كان المرشحون الثلاثة الآخرون هم روبرت براون، وهو رجل أعمال من نورث كارولينا، وتيرنس أ. تودمان، وكان حينذاك يعمل سفيرا فى الدانمرك، وإدوارد بيركنز، الذى كان سفيرا فى ليبيريا فى ذلك الوقت.

٧

الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى: دروس الانفراج

جيمس جولدجير

هل يجب أن تكون أمريكا القوة التى لا غنى عنها، الدولة العظمى الوحيدة، عمدة البلدة المتمنع؟ لقد أنفق واضعو السياسة والأساتذة والنقاد قدرا كبيرا من الوقت وهم يناقشون ما الذى يتطلبه وقوف أمريكا على قمة التسلسل الهرمى للأمم فى العالم. والمعنى الضمنى لكثير من الحديث الدائر حول الوضع الراهن لهذا البلد هو نوع من التخمين حول قدرته على إدارة ما يترتب على هذه المرحلة من هيمنة القطب الواحد. ويتساءل كثيرون كم من الوقت ستحتفظ فيه الولايات المتحدة بهيمنتها قبل أن يظهر أكثر متحديها احتمالا – الصين – كقوة اقتصادية وعسكرية كبرى تسعى إلى إشاعة الاضطراب فى المصالح الأمريكية فى آسيا وما وراءها ؟ هل هناك أى شىء تستطيع الولايات المتحدة عمله بشأن ما يشير إليه التاريخ من أنه اتجاه حتمى للانتقال من الهيمنة إلى التعددية الكبرى فى الشئون الدولية ؟ وبالإضافة إلى « مشكلة الصين »، هل تستطيع الولايات المتحدة أن تضمن التزام ألمانيا إزاء المؤسسات الأوروبية متعددة الأطراف، والارتباط بروسيا خلال تحولها المستمر، وتدبر ظهور الهند كقوة نووية، والإبقاء على اليابان بوصفها حليفا أساسيا فى آسيا ؟

لقد كانت نهاية الستينيات وأوائل السبعينيات هى آخر مرة طورت فيها الإدارة الأمريكية بوعى استراتيجية للحفاظ على وضع هذا البلد السياسى والعسكرى فى مواجهة قوة متحدية آخذة فى التصاعد. فعندما تولى الرئيس ريتشارد نيكسون وهنرى كيسنجر مستشار الأمن القومى زمام السياسة الخارجية فى يناير ١٩٦٩، كان وضع الولايات المتحدة فى العالم قد تقوض بصورة مثيرة منذ بداية العقد. فعندما اضطر الاتحاد السوفيتى إلى التراجع فى أثناء أزمة القذائف الكوبية فى ١٩٦٢، كان عليه أن يشرع فى جهد عسكرى حاشد وأن يحقق التكافؤ النووى مع الولايات المتحدة مع بداية الإدارة الجديدة. وكانت للحرب فى فيتنام عواقب مدمرة فى الداخل والخارج. وكانت أوروبا واليابان قد نهضتا بصورة كاملة من آثار الحرب العالمية الثانية، وأصبحتا فى وضع قادر على المنافسة الاقتصادية. وتحدت حركات الاستقلال

فى كل أنحاء العالم الثالث، المصالح الأمريكية فى أمريكا اللاتينية وأفريقيا والشرق الأوسط وآسيا.

وللتصدى لهذه المجموعة من التحديات والحفاظ على العالم الذى أنشأته أمريكا فى نهاية الحرب العالمية الثانية، وضع نيكسون وكيسنجر سياستهما بشأن الانفراج، وقد كان الانفراج، وهو استراتيجية معقدة تربط التقدم فى مجالات التنافس المختلفة بعضها ببعض، يهدف إلى تقليل خطر الحرب النووية، وتوجيه القوة السوفيتية المتصاعدة بصورة بناءة إلى منافسة أقل خطرا. وإذ كان نيكسون وكيسنجر يأملان فى أن يحثا، عن طريق الربط بطريقة فعالة بين الجزرة والعصا، الاتحاد السوفيتى على قبول رؤية الولايات المتحدة للنظام الدولى، فقد سعيا إلى إنهاء الحرب فى فيتنام، وضمان أن تظل أوروبا واليابان حليفين ثابتين للولايات المتحدة، واحتواء الحركات الثورية فى العالم الثالث.

وتقتضى الحكمة أن يبحث من يأملون فى الربط بين الجزرة والعصا لاستمالة الصين الناهضة إلى الرؤية الأمريكية بشأن نظام ما بعد الحرب الباردة، بصورة وثيقة نجاحات وإخفاقات نهج نيكسون - كيسنجر. وقد استمر أوج الانفراج فترة قصيرة، ٧٢ - ١٩٧٣، بعدها فقدت هذه السياسة قوة دفعها سريعا. وبحلول نهاية العقد، أسفرت الأحداث التى وقعت فى الشرق الأوسط وأنجولا وأفغانستان، إلى استئناف الحرب الباردة. وفى حين نجح نيكسون وكيسنجر تماما فى استغلال اهتمام السوفيت والصينيين بإقامة علاقات خاصة مع الولايات المتحدة للتلاعب بالعملاقين الشيوعيين الواحد منهما ضد الآخر، فقد واجهت استراتيجيتهما عقبة ساحقة : فقد تطلبت سيطرة هائلة على مختلف وسائل الضغط السياسية، ولم يكن الكونجرس الأمريكى، والبيروقراطية، والحلفاء خاضعين للسيطرة دائما. ورغم أن الانفراج كان استراتيجية مدهشة من ناحية المفاهيم، فقد أثمر نتائج هزيلة فى الحد من الأسلحة النووية الاستراتيجية، وتعزيز العلاقات الاقتصادية، وتدعيم جهود السلام الإقليمى.

استراتيجية نيكسون - كيسنجر

فى ١٩٤٧، طرح جورج كينان علنا مبدأ الاحتواء الذى اهتدت به السياسة الأمريكية خلال الحرب الباردة. وقد حاج كينان بأن النظام السوفيتى يروج للقضية الماركسية اللينينية فى الخارج، بسبب حاجته لتبرير احتكار الحزب الشيوعى السلطة فى الداخل. ويتعين على السياسة الخارجية الأمريكية أن تعمل على احتواء محاولات موسكو توسيع نفوذها، بحماية المصالح الأمريكية الأساسية، و « بهذه الطريقة يتم تدعيم الاتجاهات التى ستجد فى النهاية منفذا لها إما فى تحطيم القوة السوفيتية أو جعلها رخوة بصورة تدريجية».[1] وبمجرد أن يغير النظام شعاراته، يغدو فى الإمكان إقامة علاقة مختلفة. وعلى الرغم من أن كينان حاج

فيما بعد بأنه قصد التركيز على الاحتواء الدبلوماسي والسياسي والاقتصادي، فقد أصبحت السياسة الأمريكية بعد ١٩٥٠ ذات طابع عسكرى عال. وأدت الحرب الكورية إلى زيادة هائلة فى ميزانية الدفاع الأمريكية، وحولت السياسة التى تركز على أوروبا إلى استراتيجية عالمية. وسعت الولايات المتحدة إلى دحر التوسع الشيوعى فى كوريا ثم لاحقا فى فيتنام، وتنشأت أزمات بين الدولتين العظميين فى برلين، والشرق الأوسط، وبصفة خاصة فى كوبا.

وجعل تكديس السوفيت السلاح فى الستينيات إلى جانب التكاليف المحلية والدولية الضخمة لحرب فيتنام، إدارة نيكسون تحول السياسة الأمريكية بعيدا عن نهج الحرب الباردة القائم على المواجهة، نحو « عصر من المفاوضات »، بغرض إدخال الاعتدال على السلوك السوفيتى. وكانت التكاليف الاقتصادية والعسكرية للحفاظ على وضع أمريكا فى العالم، فى ظل هجوم شامل بسبب مأزق فيتنام، تعنى أن الولايات المتحدة كان يتعين عليها التوصل إلى استراتيجية أقل تكلفة لمواجهة الظروف العالمية المتغيرة، وتزايد نضال السكان المعادى للحرب فى الداخل. ومثلما كتب كيسنجر فيما بعد،

> لو كنا بدأنا الحملة الصليبية الطنانة المعادية للسوفيت، والتى أنبنا منتقدونا لأننا لم نفعل ذلك فيما بعد (وإن لم يقوموا بهذا فى حينه)، لخرجت الأزمة المحلية عن السيطرة. ففى الوقت الذى تولى فيه نيكسون منصبه، كان الرأى العام الأمريكى قد استنزف من جراء ممارسات الحرب الباردة التى استمرت عشرين عاما، والإحباط المتزايد فى فيتنام. فقد عايش أزمتين فى برلين، والحرب الكورية، والغزو السوفيتى للمجر وتشيكوسلوفاكيا، وأزمة القذائف الكوبية، وكان قد تكبد اكثر من ٥٣٠٠٠ من الأرواح فى الهند الصينية. وقد تزايد إرهاق الأمريكيين من الدفاع عن حدود بعيدة، ضد خصم أيديولوجى غير قابل للمهادنة، فى نزاع متطاول لا يبدو له نهاية فى الأفق.[٢]

وتعكس ملاحظة أبداها كيسنجر للرئيس فى مارس ١٩٧٣، جوهر استراتيجية نيكسون - كيسنجر الشاملة. إذ كتب يقول: « لو لعبنا بأوراقنا بصورة صحيحة، لأمكننا أن نواصل التمتع بشراب الماوتاى الخاص بنا وشرب الفودكا الخاصة بنا أيضا». [٣] فما الذى كان الرئيس ومستشاره للأمن القومى يسعيان إليه بعد يناير ١٩٦٩ ؟ كانا فى حاجة إلى مخرج من فيتنام، واعتقدا أن موسكو وبكين يمكن أن تساعدهما فى الضغط على زعيم فيتنام الشمالية « هوشى منه » لقبول صفقة. وكان كيسنجر بوجه خاص يخشى من عزلة الولايات المتحدة نتيجة لهجوم عسكرى سوفيتى ناجح على الصين، والذى كان سيدفع أوروبا للرضوخ لمطالب موسكو؛ وكان يظن أن علاقة أوثق مع الصين يمكن أن تردع هذا السلوك. كان نيكسون وكيسنجر يخشيان أن تتصاعد المنافسة الأمريكية السوفيتية فى العالم الثالث إلى حرب نووية شاملة. وكان من رأيهما أن الجزرة الاقتصادية المقدمة من أجل سلوك أفضل واتفاقات تحد من الترسانة النووية الاستراتيجية، ستقلل من تلك المخاطر. ولم يكن ما تفعله

الصين والاتحاد السوفيتي لمواطنيهما له محل في هذه النظرة إلى العالم ؛ ومثلما أخبر نيكسون الزعيم الصيني ماو تسي تونج: « إن المهم ليس فلسفة البلد السياسية الداخلية. إن المهم هو سياسته تجاه باقي العالم ونحونا».[٤]

وفي سعيهما للانفراج مع الاتحاد السوفيتي، استفاد نيكسون وكيسنجر من الوضع القوى لليونيد بريجنيف داخل القيادة السوفيتية. وكان لابد أن يكون هناك نقاد للسياسة من أصحاب الخط الأيديولوجي المتشدد في موسكو، لكن مؤتمر الحزب الشيوعي الرابع والعشرين في ١٩٧١ أعلن صراحة أن الانفراج والتعايش السلمي هما الخط العام للسياسة الخارجية السوفيتية. وفي ٧٢-١٩٧٣، في ذروة صحة بريجنيف السياسية والجسدية، استطاع أن يتبع السياسة الخارجية التي يبتغيها، على الرغم من أنه وقد استفاد شخصيا من مؤامرة الإطاحة بالزعيم السوفيتي نيكيتا خروشوف في ١٩٦٤، فهم الحاجة إلى استرضاء الصفوة الاقتصادية والعسكرية والأيديولوجية القيادية.[٥] ولسوء الحظ، فإنه في حين كان ينبغي أن يكون نيكسون قادرا على التعامل من موقع قوى مماثل (وإن كان في ظل قيود مختلفة للديمقراطية) وفي ضوء انتصاره الساحق في ١٩٧٢ على جورج ماكجفرن، فإن « ووترجيت » سرعان ما حطمت ذلك الحلم.

لماذا كان المكتب السياسي لبريجنيف يريد الانفراج ؟ على الرغم من أن الاتحاد السوفيتي كان قد حقق تكافؤا عسكريا، فقد تعثر للوراء من الناحية الاقتصادية واحتاج إلى مساعدة الغرب التكنولوجية. وذكّرت نزاعات الحدود مع الصين في ١٩٦٩، السوفيت بأن بكين تمثل تهديدا أكثر من واشنطن، وكان الاتحاد السوفيتي يأمل في تحالف مع الولايات المتحدة ضد الصين. والأمر الأكثر أهمية، أن الاتحاد السوفيتي سعى للحصول على اعتراف بأن المساواة العسكرية أعطته مساواة سياسية، أي الحق في الاشتراك في تسوية القضايا في أي مكان في العالم. وكان هناك بلد واحد فقط يمكنه أن يمنحه هذا الاعتراف – الولايات المتحدة. وفي الوقت الذي كان فيه النظام السوفيتي يدفع تكاليف أكبر للحفاظ على إمبراطوريته (كان قد غزا تشيكوسلوفاكيا في ١٩٦٨ لإخضاع نظام براغ وسكانها) ويواجه تصاعد حركة الانشقاق داخليا، فإن الانفراج كان يمكن أن يوفر لموسكو منافع اقتصادية وسياسية وعسكرية يمكن أن تقوى قبضة بريجنيف على السلطة حتى بدرجة أكبر.

عناصر الانفراج

كانت أبرز سمات الانفراج العامة، مؤتمرات قمم الرؤساء واتفاقات الحد من الأسلحة، لكن السياسة كانت أكبر من ذلك؛ إذ شملت اتفاقات تعالج قضايا الحدود الأوروبية فيما بعد الحرب، والتجارة، والمبادلات الثقافية، والوعود الطنانة فيما يتعلق بمدونات السلوك. وفي ١٩٧١، وقعت الولايات المتحدة وفرنسا وبريطانيا والاتحاد السوفيتي، اتفاقية رباعية بشأن

برلين، حلت مشكلات وصول الغرب إليها، وأزالت المشكلة طويلة الأمد التى ظلت مصدر اشتعال محتمل. وفى مايو١٩٧٢، وقعت الدولتان العظميان « معاهدة القذائف المضادة للقذائف التسيارية »، والتى تحد من تطوير ونشر الأنظمة الدفاعية، واتفقتا على إبرام اتفاق مؤقت (أصبح معروفا باسم « سولت ١ ») للحد من عدد منصات إطلاق الصواريخ النووية الهجومية. كما وقعتا وثيقة عرفت باسم « اتفاقية المبادئ الأساسية »، والتى نصت على أن البلدين «سينطلقان من التصميم المشترك على أنه فى العصر النووى ليس هناك بديل لإدارة علاقتهما المتبادلة على أساس التعايش السلمى » ؛ وأنهما سيطوران «علاقات طبيعية استنادا إلى مبادئ السيادة والمساواة وعدم التدخل فى الشئون الداخلية والنفع المتبادل »؛ وتعهدتا بتجنب المواجهات التى يمكن أن تفضى إلى حرب نووية؛ وسجلتا اعترافهما بأن «محاولات الحصول على مزايا من جانب واحد على حساب الجانب الآخر، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، لا تتفق مع هذه الأهداف».(٦)

وفى يناير ١٩٧٣، وقعت الولايات المتحدة اتفاقية أنهت بصورة أساسية تورطها فى فيتنام، وبعد ذلك بستة شهور، وقعت الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى « اتفاقية بشأن منع الحرب النووية ». ثم وقع كل أعضاء الناتو، ومنظمة معاهدة وارسو « مرسوم هلسنكى النهائى » فى ١٩٧٥ (الذى أدى إلى قيام مؤتمر الأمن والتعاون فى أوروبا) الذى اعترف بحدود أوروبا ما بعد الحرب، ودعم تدابير بناء الثقة لتقليل مخاطر المواجهة العسكرية فى أوروبا، وخلق فرصا تجارية، ورسخ أحكام حقوق الإنسان.

الربط

بيد أن ما أضفى على الاستراتيجية سماتها الفريدة لم يتمثل فى السعى لإبرام اتفاقات محددة، بل القرار الصريح الذى اتخذه نيكسون وكيسنجر بربط السعى من أجل تحقيق اتفاقات للحد من الأسلحة، ووضع حلول للمنازعات الإقليمية، والعناصر الأخرى للانفراج، بعضها ببعض. وقد كتب كيسنجر فى مذكراته: « فى رأينا، أن الأحداث فى مختلف أنحاء العالم، كانت مترابطة ببعضها البعض، والأكثر من ذلك، كان سلوك السوفيت مترابطا فى مختلف أنحاء العالم. لقد انطلقنا من مقولة إن فصل القضايا إلى دوائر متمايزة، سيشجع الزعماء السوفيت على الاعتقاد بأنهم يستطيعون استغلال التعاون فى أحد المجالات كصمام أمان، فى حين يجاهدون للحصول على مزايا من جانب واحد فى مجالات أخرى. ولم يكن هذا مقبولا». (٧) وقد طرح البروفيسور ستانلى هوفمان من هارفارد المسألة بصورة أكثر حيوية بقوله: « يجب معاملة الدب باعتباره أحد حمائم ب. ف. سكينر : أى يجب أن تكون هناك حوافز للسلوك الطيب، جوائز إذا حدث مثل هذا السلوك، وعقوبات إن لم يحدث. ربما كان ذلك حذلقة بقدر ما، غرورا بقدر ما؛ لكن من المؤكد أنه كان أمرا نظريا».(٨)

ومن الناحية النظرية، كانت الولايات المتحدة تستطيع أن تقدم للاتحاد السوفيتي تشكيلة من الجزر : الصادرات الزراعية، نقل التكنولوجيا، زيادة الائتمان، وضع الدولة الأولى بالرعاية فى المجال التجارى (والذى يقلل الحواجز التجارية بصورة مثيرة)، قبول حدود ما بعد الحرب فى وسط وشرقى أوروبا، والاعتراف بالمكانة السياسية العالمية لموسكو. لكن هذا الجزر لن يقدم إلا إذا تعاون السوفيت فى الحد من تكدس الأسلحة النووية الاستراتيجية، وساعدوا فى إنهاء حرب فيتنام بطريقة تفى بأمل الإدارة فى انسحاب مشرف، ولم يقيدوا وصول الغرب إلى الجزء الخاص به من برلين، وتفادوا السعى للحصول على ميزة من جانب واحد فى نزاعات العالم الثالث. [٩] ولو تقاعس الاتحاد السوفيتى عن التصرف كما هو مطلوب فى أفريقيا وجنوب شرق آسيا، فعندئذ يتم سحب الإغراءات التجارية.

وكانت المشكلة هى أنه إذا ارتبط السوفيت بالحد من الأسلحة أو كبحوا جماح أنفسهم فى المنازعات الإقليمية، ينبغى أن يحصلوا على جوائز. لكن الكونجرس، وخاصة السناتور هنرى « سكوب » جاكسون (ديمقراطى عن واشنطن)، كان لديه فكرة مختلفة عن استراتيجية الربط السليمة. فبالنسبة لجاكسون كان الربط يعنى تقديم جوائز استنادا إلى السلوك *الداخلى* السوفيتى. فإذا تبنى بريجنيف ورفقته ممارسات أفضل لحقوق الإنسان، وبصفة خاصة إذا خففوا القيود على هجرة اليهود، يمكن عندئذ منح الاتحاد السوفيتى وضع الدولة الأولى بالرعاية تجاريا. ولكن إن لم يفعلوا، فيحجب هذا الوضع، بغض النظر عن سلوكهم الخارجى. ورغم أنه ليس هناك فرد أحبط جهود كيسنجر بأكثر مما فعله السناتور جاكسون، فمن ناحية المفاهيم كانت السياستان متشابهتين تماما. ففى رأى كيسنجر «إن توسيع التجارة بدون مقابل سياسى، كان هبة ؛ فلم يكن لدى الاتحاد السوفيتى الكثير ليقدمه لنا من الناحية الاقتصادية. ولم يبد من غير المعقول مطالبة السوفيت بأن يكبحوا جماح أنفسهم فى المواقع المضطربة مثل الشرق الأوسط وبرلين وجنوب شرق آسيا، فى مقابل ذلك». [١٠] وإذا أحللنا الحديث عن حقوق الإنسان محل القسم الأخير من المواقع المضطربة، نجد لدينا صيغة جاكسون للربط.

إن التحدى الذى طرحه جاكسون ألقى الضوء على مشكلة أكبر للسياسة. ذلك أن تعقدها ودقتها ترك كلا من الليبراليين والمحافظين غير سعداء، وتآكلت قاعدة تأييد الرأى العام لها سريعا. وكان هذا يرجع فى جزء منه، إلى تفجر قضية فيتنام و ووترجيت. فلم يثق الليبراليون مطلقا بسعى إدارة نيكسون لتحقيق أى شىء سوى استراتيجية الحرب الباردة، وأرادوا أن يروها تنسحب من الهند الصينية بأسرع ما يمكن، وكانوا على الدوام يخشون من دور الولايات المتحدة فى تفاقم الحرب الباردة. ثم أضافت ووترجيت إلى عدائهم لنيكسون. وفى الوقت نفسه، كان المحافظون ساخطين من أن الإدارة لم تفعل ما يتطلبه الأمر لكسب الحرب، وكانوا يعتقدون أن الإدارة متساهلة أكثر من اللازم مع موسكو. وفى رأيهم أنه كان ينبغى

إلقاء اللوم على الاتحاد السوفيتى فى نزاعات مثل فيتنام والحرب الباردة، وأن الأمر يتطلب هزيمته.

وكان الليبراليون، يعتقدون أن الحد من السلاح أمر مهم كغاية فى حد ذاته، وعلامة على أن العلاقات كانت أقل عداء، وكانوا يخشون أن يعرقل الربط السعى لتحقيق الاتفاقات المختلفة. لم يكن هدفهم هو مجرد تحقيق الاسترخاء فى التوترات، وهو ما تعنيه ضمنا كلمة *الانفراج*، بل كانوا يسعون إلى التعاون التام الكامل. وفى الوقت نفسه، انتهى المحافظون إلى الاعتراض على سياسة استمالة الممارسات الداخلية السوفيتية، وقبول نيكسون وكيسنجر الهيمنة السوفيتية على شرقى أوروبا. كانوا يريدون سياسة أكثر اتساما بالمواجهة وتهدف إلى تحقيق النصر. ورغم الانتقاد، بدا أن الربط والانفراج يؤتيان ثمارهما فى قمة موسكو فى ١٩٧٢. فقد وقعت الدولتان العظميان معاهدة القذائف المضادة للقذائف التسيارية، « سولت ١»، واتفاقية المبادئ الأساسية. وبدا أنهما اتفقا كلاهما على الحد من سباق التسلح، وكبح جماح أنفسهما على نحومتبادل فى المنازعات الإقليمية. ومع تحركهما للنظر فى الروابط الاقتصادية فى أواخر العام، بدا أن لنيكسون وكيسنجر ما يبرر رأيهما فى أن الاتحاد السوفيتى سيقدم تنازلات فى المجال السياسى والعسكرى فى مقابل جزر التجارة.

بيد أن مشاعر النجاح فيما يتعلق بالقدرة على ربط مختلف أجزاء العلاقة الواحد منها بالآخر، كانت قصيرة الأجل. فمن تحت ذقن نيكسون وكيسنجر، اشترى الاتحاد السوفيتى فائض الحبوب الأمريكية فى ١٩٧٢ بثمن ملائم له. فقد كان الرئيس يضغط على وزارة الزراعة لتزيد الصادرات من أجل مساعدة المزارعين الأمريكيين، وقدمت الولايات المتحدة ائتمانات كبيرة لموسكو لشراء الغلال. وإذ تعاملت الحكومة السوفيتية بمهارة مع الشركات التجارية فرادى، فقد نجحت فى إخفاء شرائها كميات ضخمة من القمح الأمريكى بأسعار يدعمها دافعو الضرائب الأمريكيين. وأصبح وصف «السرقة الكبرى للغلال » بعد الشراء معروفا للعامة. وكانت هذه الضربة السوفيتية تعنى أن الولايات المتحدة لم تستطع ربط الصادرات الزراعية بالأجزاء الأخرى من العلاقة. وبعدئذ قدم السناتور جاكسون فى أكتوبر ١٩٧٢، تعديلا يربط وضع الدولة الأولى بالرعاية بالنسبة للاتحاد السوفيتى بالسياسة السوفيتية بشأن الهجرة اليهودية من الاتحاد السوفيتى. وكان من شأن إصدار هذه المبادرة، أن يقلل بدرجة أكبر قدرة الولايات المتحدة على تقديم جوائز اقتصادية للاتفاقيات السياسية – العسكرية السابقة. وفى أكتوبر ١٩٧٣، ومع نشوب الحرب فى الشرق الأوسط، هدد الاتحاد السوفيتى بالتدخل من جانب واحد لإنقاذ الجيش المصرى، وردت الولايات المتحدة بإعلان حالة التأهب النووى. وبدت فكرة أن استراتيجية للانفراج تقوم على الربط كان يمكن تنفيذها أو كان يمكن أن تحد من المنافسة الأمريكية السوفيتية بطريقة لها مغزاها، فكرة هزلية، ورأى كل من الرأى العام الأمريكى والقيادة السوفيتية آمالهما فى ثمار السياسة وهى تتحطم.

وكانت أكبر نجاحات السياسة خلال السبعينيات، تتمثل فى « معاهدة القذائف المضادة للقذائف التسيارية » والتى استبعدت قسما كاملا من سباق التسلح بين الدولتين العظميين، والانفتاح على الصين، الذى غير السياسة الخارجية الأمريكية بصورة أساسية. وإذ سلم البلدان بمبدأ التدمير المؤكد المتبادل، والذى يعنى أن البلدين يردع أحدهما الآخر من خلال القدرة على شن هجوم نووى شامل حتى بعد التعرض لضربة أولى، فقد تخليا عن نشر دفاع وطنى بالقذائف. وحتى بعد أن استمر سباق التسلح بلا هوادة على الجانب الهجومى، وحتى بعد إثارة قضية التجارة فى السياسة المحلية الأمريكية، وحتى بعد العبارات الطنانة عن مدونات السلوك والتى لم تفعل الكثير لكبح جماح المنافسة فى العالم الثالث، صمدت « معاهدة القذائف المضادة للقذائف التسيارية » لنحو ثلاثين عاما ووفرت لأمريكا مليارات الدولارات. وفيما يتعلق بالصين، كان الانفتاح ضربة دبلوماسية لإدارة نيكسون. ذلك أن التوليفة من تحالف الولايات المتحدة مع أوروبا الغربية واليابان، وعلاقتها الجديدة مع الصين ترك السوفيت وحدهم من الناحية الدبلوماسية، يواجهون وضع الحصار الذى كانوا يخشونه دوما والذى فعلوا الكثير لإنهائه.

دروس أساسية

هناك سمات لهذه السياسة يجدر محاكاتها، خاصة القدرة على وضع مفاهيم للاستراتيجية الكبرى على مستوى القمة. لقد كانت السياسة منطقية، إن لم تكن ماهرة جدا. فقد تعاملت مع قضايا أساسية بالنسبة للسياسة الدولية؛ وأسفرت عن إنجازات متواضعة فى الحد من التسلح، خاصة فى الحد من سباق التسلح فى أنظمة الدفاع؛ وجعلت كلا من السوفيت والصينيين يعتقدون أن هناك الكثير يكسبونه من العلاقة مع الولايات المتحدة بأكثر مما يكسبونه من علاقتهما بعضهما ببعض. لكن كانت هناك مشكلات ضخمة فى تنفيذ الاستراتيجية نجمت عن التوقعات المختلفة، ووضع حد لمجموعة الجزر المستخدم، وصعوبة الاحتفاظ بالسيطرة على استراتيجيات الارتباط فى نظم ديمقراطية، وعواقب غير مقصودة، وممارسات الربط السوفيتية. وإضافة إلى ذلك، فإن استراتيجية تقوم على استمرار التصاعد فى القوة السوفيتية تبين التحديات الكامنة فى التنبؤ بالاتجاهات العالمية. وتوفر كل قضية من هذه القضايا دروسا مهمة لصنع السياسة حاليا.

الدرس الأول: التوقعات غير الواقعية والمتعارضة يمكن أن تكون قاتلة بالنسبة للعملية

بالنسبة لنيكسون وكيسنجر، كان القصد من الارتباط بالاتحاد السوفيتى بشأن الحد من الأسلحة وتقديم جزر اقتصادى مقابل السلوك الطيب، هو أن يسفر عن مساعدة السوفيت فى

إنهاء حرب فيتنام، وبصفة عامة عن كبح جماح السوفيت فى كل أنحاء العالم الثالث. كما كان على السوفيت أن يحدوا من برنامجهم لإنتاج الأسلحة النووية. وبإضفاء الاعتدال على السلوك السوفيتى، والحيلولة دون تقدم القدرات السوفيتية على إنتاج الأسلحة الاستراتيجية إلى مدى أبعد، ستحافظ الولايات المتحدة بالتالى على موقعها على قمة النظام الدولى.

لقد كان كيسنجر ونيكسون ذكيين بالقدر الكافى لإدراك أن السوفيت سيواصلون المنافسة فى بعض الأماكن، مثلما حاول كيسنجر بإقدام تقليل النفوذ السوفيتى فى الشرق الأوسط. لكنهما روجا لدى الرأى العام الأمريكى آفاق السلام وقيام علاقة انفراج حقيقية. وسرعان ما زال الوهم عن الرأى العام تجاه هذه السياسة. فلم يقنع الاتحاد السوفيتى بالتكافؤ فى القذائف النووية الاستراتيجية المنصوبة برا، وشرع فى بناء عدد كبير من منصات إطلاق الصواريخ المزودة بعدة ناقلات مستقلة الأهداف وتعود إلى مكان إطلاقها. كما استمر فى توسيع نطاق نفوذه العسكرى التقليدى فى جنوب شرق آسيا وجنوبى أفريقيا والشرق الأوسط. ومثلما لاحظ روبرت أوسجود فى مطلع الثمانينيات، فقد « كانت قيادة بريجنيف أكثر جرأة من ستالين، وأكثر فاعلية من خروشوف فى استغلال عدد متنام من الفرص لتوزيع الأسلحة والقوات السوفيتية فى العالم الثالث». (١١) وكان كسب تأييد الرأى العام، وهو عادة يمثل مشكلة بالنسبة للديمقراطية الأمريكية، يعنى الإفراط فى ترويج السياسة فى البدء، ومن ثم فقد أدى السلوك السوفيتى فى العالم الثالث الذى كان ينبغى ألا يكون باعثا على الدهشة، إلى مفعول مضاد لدى الرأى العام تجاه الانفراج فى أواخر السبعينيات.

وفى الوقت نفسه، تضايق السوفيت من استجابة الأمريكيين لأنه كانت لديهم توقعات مضادة على وجه التحديد. ففى حين كان نيكسون وكيسنجر ينظران إلى الانفراج والعلاقات الجديدة مع كل من الصين والاتحاد السوفيتى كوسيلة للحفاظ على النفوذ الأمريكى، اعتقد الاتحاد السوفيتى أن الانفراج سيجعل جهوده التنافسية الرامية لإضعاف النفوذ الأمريكى فى العالم الثالث أقل خطرا. وتلك هى الطريقة التى حدّدت بها موسكو التعايش السلمى، وهو تعبير اقتضى منهم جهودا مضنية لكتابته فى « اتفاقية المبادئ الأساسية » فى١٩٧٢ . وكان السوفيت يعتقدون أن «علاقة القوى » (وهو التعبير الذى كان يعنى بالنسبة لهم توازن القوى)، أخذت تتحول لصالحهم، لكنهم كانوا يريدون طريقة ما لتخفيف أخطار الأسلحة النووية التى تواجه ارتفاع مكانتهم المتوقع ليصبحوا قوة عالمية. لقد سعى السوفيت إلى الانفراج تحديدا، حتى لا تسفر جهودهم نيابة عن زبائنهم فى العالم الثالث عن حرب عالمية أخرى، فى حين كانت الولايات المتحدة تأمل فى أن يتخلوا عن كثير من هذه الجهود. (١٢)

وهكذا لم تفهم موسكو مطلقا، على سبيل المثال، رد الفعل الأمريكى إزاء الجهود السوفيتية والكوبية لمساعدة زبائنهم فى الحرب الأهلية الأنجولية فى ١٩٧٥. وبالإضافة إلى ذلك، شعر الاتحاد السوفيتى بالإحباط، لأن قادته كانوا يعتقدون أن تحقيق التكافؤ العسكرى

سيترجم إلى اعتراف بالمساواة السياسية؛ وأن الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى سيديران العالم سويا، ومن ثم يقللان نفوذ الصين. وعندما استمر كيسنجر يسعى إلى عزل موسكو، مثلما فعل باستغلال بكين أو بجهوده فى الشرق الأوسط بعد حرب ١٩٧٣، كان دور السوفيت فى الشعور بخيبة الأمل بشأن إنجازات الانفراج. وكان السوفيت يأملون أيضاً فى أن تسفر إنجازات ١٩٧٢ الثنائية عن حصولهم على وضع الدولة الأولى بالرعاية، وتزايد إحباطهم على نحو مطرد بزيادة تركيز الكونجرس على الربط بالسلوك الداخلى.

الدرس الثانى: يتعين أن يكون لديك شىء تقدمه

يذكرنا عصر كيسنجر بأن سياسة الجزرة والعصا تقتضى وجود جزر حقيقى (وبالطبع عصى حقيقية أيضا). وبمجرد أن فرض الكونجرس حدودا على ما تستطيع الولايات المتحدة أن تقدمه على الجبهة الاقتصادية، كان كيسنجر يلعب المباراة وإحدى يديه معقودة وراء ظهره. وحتى وإن لم يكن قد واجه صعوبات مع الكونجرس، فليس من الواضح بعد ما إذا كان لديه الكثير ليقدمه، خاصة وأنه لم يكن راغبا فى أن يعطى السوفيت أكثر شىء يرغبون فيه: تحالف ضد الصين. وقد كتب أحد كبار معاونى كيسنجر، وهو ويليام هايلاند قائلا: « فى مرحلة ما سأل أناتولى دوبرنين (السفير السوفيتى) بصورة فظة عما ستحصل عليه موسكو إذا انتهت حرب فيتنام. ورد كيسنجر غير مكترث، مقترحا التجارة وعقد اجتماع قمة».(١٣)

إننا عادة ما ننظر إلى السياسة من منظور الولايات المتحدة، ولكن لننظر إلى ضآلة ما حققه السوفيت. فلم تحصل موسكو على وضع الدولة الأولى بالرعاية، ولم تستطع القيادة السوفيتية استخدام العلاقة لعزل الصين. ولم يحصل الاتحاد السوفيتى على وجه التأكيد على إذعان أمريكا للنشاط السوفيتى المنافس فى العالم الثالث. إن استراتيجية الربط يجب النظر إليها من كلا الجانبين، باعتبار أنها تحقق مكسبا لكل منهما، كما حدث فى ذروتها فى ١٩٧٢، وليس بعد ١٩٧٣. إن عدم توافر غير القليل لتقديمه للسوفيت، جعل استمرار تنفيذ استراتيجية الربط أمرا صعبا بصورة متزايدة. فإذا استبعدت السياسة الداخلية، كما كان عليه الحال مع الانفراج، تقديم حوافز معينة، فإن الحوافز الأخرى يجب أن تحل محلها، وإلا فقدت العملية قوة دفعها.

الدرس الثالث: إن التحكم فى ظل الديمقراطية أمر جوهرى لكنه مراوغ

تتطلب استراتيجية الربط المتطورة، إتقان التحكم فى العملية بأكملها، مما يقتضى التحكم فى البيروقراطية والكونجرس، وأحيانا الحلفاء. والتحكم فى الثلاثة جميعا بأى درجة كبيرة أمر مستحيل. وبالنسبة للكونجرس والحلفاء، فإن أفضل ما يمكن للمرء أن يأمل فيه هو استمالة كل مجموعة لقبول التوجه العام للسياسة. كما يتطلب إتقان التحكم معلومات كاملة، وكذلك

معرفة عميقة بكل مجالات القضايا المثارة، ويغدو هذا أيضا أكثر صعوبة كلما قل عدد الذين يعرفون. وقد كان كيسنجر فعالا بدرجة كبيرة فى العادة فى منع البيروقراطية من التدخل، مستخدما قنواته الخاصة فى إجراء الأعمال. بيد أنه لم يبذل جهدا كافيا لاستمالة الكونجرس، وبالغ فى تقدير كل من القدرات الأمريكية والسوفيتية على التحكم فى الحلفاء.

إن مستشار الأمن القومى أو وزير الخارجية وحدهما هما اللذان يستطيعان إدارة استراتيجية معقدة للربط، حيث إنه ليس لأى مساعد للوزير أو وكيل وزارة القدرة بحكم منصبه على السيطرة على جميع عناصر العملية.[١٤] وقد كانت قدرة كيسنجر على إبعاد البيروقراطية (بما فى ذلك زملاؤه فى الوزارة) عن التدخل فيما يفعله، تدعو للإعجاب. ففى ديسمبر ١٩٧١، أخبر كيسنجر هوانج هوا، السفير الصينى لدى الأمم المتحدة: « إن الجميع يعرفون على وجه الدقة ما نفعله، إننا نخبركم عن محادثاتنا مع السوفيت ؛ ونحن لا نخبر السوفيت بمحادثاتنا معكم. والواقع أننا لا نخبر زملاءنا أننى أراك. إن جورج بوش (السفير الأمريكى لدى الأمم المتحدة) هو الشخص الوحيد خارج البيت الأبيض الذى يعرف أننى آت إلى هنا». [١٥] لقد تفاوض كيسنجر على الحد من الأسلحة سرا مع دوبرنين، متجاوزا بصورة كاملة فريق الحد من الأسلحة العامل معه، والذين كانوا يعملون على هذه القضايا مع نظرائهم السوفيت. لقد تفاوض هو ودوبرنين على اتفاقية برلين ١٩٧١ سرا مع سفير الولايات المتحدة فى بون، كينيث راش، و ايجون بار مستشار الأمن القومى الألمانى. ولم تكتشف وزارة الخارجية الأمر إلا عند اكتمال مشروع الاتفاق. بيد أنه على الرغم من أن كيسنجر كان يعرف قضايا الأمن بصورة جيدة للغاية، ويحتفظ بسيطرة محكمة، فإن اهتمامه بالاقتصاد كان أقل كثيرا. فقد فوجئ تماما « بسرقة الغلال الكبرى» لأن البيت الأبيض لم يول اهتماما وثيقا لأنشطة وزارة الزراعة فى ١٩٧٢.[١٦]

ومع ذلك فإن أكثر القنوات الخلفية نجاحا لها قيودها. وكما يتذكر كيسنجر فيما يتعلق بجهود الحد من الأسلحة فى ربيع١٩٧٢،

> رغم أن المفاوضات بشأن « سولت » يسرتها قناة خلفية، لكنها كشفت أيضا عن حدودها، لأن « سولت » تضمنت عددا كبيرا من المصالح الراسخة لكل من وزارة الدفاع والدوائر العسكرية النظامية، بدرجة لم تسمح بتسوية هذه القضايا عن طريق القناة الخلفية وحدها. ونتيجة لذلك جرت المفاوضات العلنية ومفاوضات القناة الخلفية عادة فى نفس الوقت، مما فرض متطلبات مرهقة للأعصاب فيما يتعلق بالتنسيق مع العاملين فى مجلس الأمن القومى. فبمجرد أن كان يتم الإيقاع بالسوفييت، كانوا يحاولون ضرب القناتين بعضهما ببعض بأن يقدموا للقناة العلنية بعض المقترحات التى رفضها نيكسون فعلا فى القناة الخلفية.

ويضيف أنه كان هناك قدر جد كبير من الأهداف المتعارضة فى القنوات المختلفة، لدرجة أنه فى إبريل ١٩٧٢، « لم يستطع نيكسون تتبع من الذى يقول أشياء معينة لمن.»[١٧]

وإذا كان كيسنجر قد استطاع إلى حد كبير السيطرة على الفرع التنفيذى، فإنه لم يستطع السيطرة على الكونجرس أو حلفاء أمريكا. وقد قدم نيكسون وكيسنجر حافز اتفاقيات التجارة وهما يعملان على القضايا العسكرية والسياسية فى مطلع ١٩٧٢، بيد أنهما لم يستطيعا أن يقدما هذه الجزرة الأولية عندما دخل السناتور جاكسون فى الصورة. إن وضع الدولة الأولى بالرعاية يعنى ببساطة أنه لا يمكن ممارسة التمييز ضدها، وأن تحصل على نفس مستويات الرسوم الجمركية مثل الأمم الأخرى فى النظام التجارى العالمى. وكان من المفترض أن يوافق مجلس الشيوخ على منح هذا الوضع الاتحاد السوفيتى، مقابل موافقة موسكو على الوفاء بالتزاماتها بموجب برنامج الإقراض والتأجير الخاص بالحرب العالمية الثانية. ومع ذلك فعندما قدم نيكسون الاقتراح إلى الكونجرس فى إبريل ١٩٧٣، اعترض جاكسون طريقه. وأنكر التعديل الذى قدمه السناتور منح وضع الدولة الأولى بالرعاية لأى بلد شيوعى يقيد الهجرة. وعلاوة على ذلك، كان جاكسون يريد أن يفرض عملية مراجعة سنوية حتى إذا أوفى البلد بالمطلوب فى نهاية الأمر.

وليس من الواضح معرفة مدى تأثير وضع الدولة الأولى بالرعاية على التجارة الأمريكية السوفيتية. ومع ذلك، فقد كان سيمنح الاتحاد السوفيتى وضعا مساويا لكافة البلدان الأخرى فى العالم التى منحت هذا الوضع من خلال مشاركتها فى « الاتفاقية العامة للرسوم الجمركية والتجارة » (سلف منظمة التجارة العالمية). كانت الهجرة قد طفقت تزداد خلال السنوات القليلة الماضية، لكن جهود جاكسون للحصول على التزام سوفيتى علنى ملزم بمستويات محددة كان لها مردود عكسى. ومما زاد من صداع كيسنجر أن جاكسون فى يونيو ١٩٧٤ استغل التجديد الشكلى عادة لسلطة الرئيس فى استخدام « بنك التصدير والاستيراد »، كفرصة للحد من مقدار قروض التصدير والاستيراد المقدمة إلى الاتحاد السوفيتى.[١٨] وكان مما جعل الكيل يطفح فى النهاية هو قيام السناتور جاكسون بنشر الخطابات المتبادلة بين كسينجر وجاكسون فى أكتوبر ١٩٧٤، والتى كشفت عن تنازلات سوفيتية للحصول على موافقة الولايات المتحدة، مما جعل جاكسون يعلن انتصاره على البيت الأبيض. فقد استخدم بريجنيف الخطابات لمضايقة كسينجر فى مناقشتهما التى دارت فى موسكو فى أواخر ذلك الشهر، حيث كان كسينجر قد أشار بصورة مباشرة إلى مضايقة الاتحاد السوفيتى مواطنيه بغية استرضاء جاكسون. وفى ذلك الاجتماع، رد كسينجر على شكوى بريجنيف بشأن التدخل فى الشئون الداخلية السوفيتية، وانتصار جاكسون الواضح، بالاعتراف : « إن ما يثير غضبى هو أن قدرا كبيرا مما قاله السكرتير العام صحيح ».[١٩]

وفى مرحلة لاحقة من مناقشتهما، لاحظ كيسنجر: « فيما يتعلق بوضع الدولة الأولى بالرعاية، فقد اتفقنا فى هذه الغرفة، أو فى غرفة مماثلة، على وضع الدولة الأولى بالرعاية ... فى ١٩٧٢ . ولم أسمع مطلقا « تعديل جاكسون » فى ذلك الوقت. كما أنى لم أذكر مطلقا

الهجرة اليهودية ... لقد كان [تسريب الخطابات] خدعة من جاكسون ... لقد حاولت الإدارة، فى ظل ظروف صعبة لأقصى حد، أن تفى بالوعد للاتحاد السوفيتى، وإننى آسف لسلوك السناتور جاكسون ». واعتذر مرة أخرى عن مناقشته مع جاكسون بشأن أمور داخلية سوفيتية: « لقد كانت نية الإدارة هى ذكر تلك الأشياء التى أبلغت لنا لجعل منح وضع الدولة الأولى بالرعاية ممكنا. هناك خطأ اقترفته عندما أنظر إلى الأمور للوراء. لقد اعتقدت، وقلت علنا إن من الخطأ أن تورط الولايات المتحدة نفسها فى قضية داخلية سوفيتية».(٢٠)

وكانت السيطرة على الحلفاء أكثر صعوبة حتى من ذلك، لأن لهم احتياجاتهم الإقليمية الخاصة. ذلك أن الألمان كانوا قد بدءوا سياسة الانفراج الخاصة بهم فى أواخر الستينيات – سياسة *الاتجاه شرقا* للمستشار فيلى برانت – والتى لم ينسقوها دوما مع الولايات المتحدة. وفى ١٩٧٣، كانت السيطرة على سلوك إسرائيل خلال الحرب فى الشرق الأوسط أمرا صعبا لأقصى حد. وفى الوقت نفسه، افترضت الولايات المتحدة أن موسكو كانت تستطيع السيطرة على القاهرة ودمشق وهانوى، وهو ما لم تستطعه. وعادة ما يعتبر الخصم الفشل فى السيطرة على الحلفاء سوء نية، مما يقوض التوقعات بدرجة أكبر، فى حين أنه قد يخرج عن قدرة حتى الدول العظمى أن تسيطر على زمام دولة أصغر.

الدرس الرابع : للارتباط عواقب غير مقصودة

نظرا لأن كيسنجر كان منغمسا فى تقاليد دبلوماسية لرجال الدول العظام الذين يتعاملون مع بعضهم البعض بصورة سرية بشأن قضايا لها أهميتها القصوى، فقد فشل فى أن يتنبأ بالعواقب غير المقصودة لسياسية كان تأثيرها الأكبر يقع على المجتمعات : ما سمى السلة الثالثة لاتفاقيات هلسنكى ١٩٧٥. فلم يوافق السوفيت على أحكام حقوق الإنسان فى السلة الثالثة إلا بسبب ما كانوا سيكسبونه من السلتين الأولى والثانية، الخاصتين بقضايا الأمن والقضايا الاقتصادية على التوالى. وقد حقق الاتحاد السوفيتى هدفه طويل الأمد فى اعتراف الغرب بحرمة حدود ما بعد الحرب فى وسط وشرقى أوروبا، وحصل على الوعد بزيادة المساعدة الاقتصادية. وفى ذلك الوقت، كان معظم المحللين يعتقدون أن الحديث الصخاب عن السلة الثالثة لا يعنى شيئا فى المجتمع السوفيتى الذى يخضع لسيطرة محكمة، وانتقد المحافظون الرئيس جيرالد فورد لموافقته على مجال النفوذ السوفيتى فى الشرق. وكانت قضية « مؤتمر الأمن والتعاون فى أوروبا » بأسرها لا تهم كسينجر كثيرا، فقد اعتبرها عظمة خطابية يقصد بها إلهاء الأوروبيين ودوائر الضغط المحلية من أجل حقوق الإنسان.

بيد أنه كما تبدى فيما بعد، فقد كان للأحكام الخاصة بحقوق الإنسان أثر عميق فى تقويض سيطرة السوفيت فى أوروبا الوسطى والشرقية. ومع توقيع زعمائهم على اتفاقية هلسنكى، افسحوا المجال للمنشقين للعمل داخل النظم الاستبدادية، وطوروا شبكات فى انحاء

أوروبا الشرقية، وأقاموا علاقات مع الغرب. ولم تتنام هذه التحركات فى أواخر السبعينيات فقط، بل كان المنشقون – مثل فاكلاف هافيل فى تشيكوسلوفاكيا – أفضل استعدادا لتولى السلطة عندما بدأت النظم تتهاوى من الداخل بعد ذلك بعقد من الزمان.

الدرس الخامس : إن لعبة الربط يمكن أن يلعبها اثنان

حاج وليام هايلاند بأنه فى القمة الأمريكية السوفيتية التى عقدت فى يونيو ١٩٧٤، رفض بريجنيف تقديم تنازلات بشأن الحد من الأسلحة لأن الولايات المتحدة لم تستجب لعرضه بتشكيل تحالف بين القوتين العظميين ضد الصين. ويشير هايلاند إلى أن هذا التحالف كان هو الهدف الأثير لبريجنيف فى ذلك الوقت، وأن التنازلات فى الحد من الأسلحة كانت لتساعد نيكسون وهو يحاول تخليص نفسه من أزمة ووترجيت.[٢١] ولم تكن القضية هى ما إذا كان أى شىء يمكنه أن يساعد نيكسون فى تلك المرحلة أم لا، لكن بريجنيف لم يكن مستعدا ليقدم جزرته بشأن الحد من الأسلحة إلا إذا حصل على ما يريده بشأن الصين. بيد أنه، لم تكن هناك منفعة للولايات المتحدة من وراء إقامة تحالف صريح للدولتين العظميين ضد بكين.

وتأتى هذه الواقعة كتذكرة مفيدة بأن المرء ينبغى له أن يفكر بعمق فى كيفية رؤية البلد المستهدف لشبكة العلاقات، حيث إن هذا البلد قد يسعى إلى ممارسة استراتيجية الربط الخاصة به. وفى ١٩٧٣، كان ليونيد بريجنيف قائدا قويا لدولة استبدادية، لكن كانت لديه دوائره المحلية التى يتعين عليه استمالتها، وهذا هو السبب فى أخذه بنهج الربط الخاص به. لقد دعم بريجنيف سلطته بأن وعد بتقديم أشياء معينة للصفوة القيادية. إذ كان من المفترض أن يحصل المديرون الاقتصاديون على المساعدة التكنولوجية، وأن يحصل العسكريون على مزيد من الأسلحة النووية والتقليدية، وأن يحصل الايديولوجيون على دعم للماركسيين اللينينيين فى العالم الثالث.[٢٢] وكان تقديم تنازلات فى الحد من الأسلحة، وهو ما يغضب الدوائر العسكرية والايديولوجية، يتطلب شيئا فى المقابل، أى تحالف ضد الصين.

الدرس السادس: إن المضى إلى ما وراء نبوءة اليوم الخامس ليس أمرا سهلا

فى حين كان نيكسون وكيسنجر يشعران بالقلق من أن صعود القوة السوفيتية هو أكبر تحد لهيمنة الولايات المتحدة فى النظام الدولى، بدأ الانهيار السوفيتى بحلول أوائل الثمانينيات. ومثلما أوضح المؤرخ جون لويس جاديس، « فقد اتضح أن كيسنجر كان مخطئا بشأن أشياء كثيرة، ليس أقلها شأنا الاتجاه الذى كانت تمضى إليه الظروف التاريخية. لقد اعتبر نفسه يعمل بصورة يائسة لتعلية الحاجز، فى حين كان المحيط فى واقع الأمر يتراجع وينحسر على الجانب الآخر ».[٢٣] والدرس الصالح لعالم اليوم هو درس واضح : إن الصين، على ما يبدو، هى الأكثر ترجيحا أن تظهر باعتبارها التحدى الاقتصادى والعسكرى الأكبر التالى بالنسبة

للهيمنة الأمريكية، ولكنها قد تمضى أيضا فى الاتجاه المضاد. [٢٤] ذلك أن الضغوط المجتمعية، مثل تلك التى قوضت النظام السوفيتى، قد تنفجر، كما أن تفتت البلد ليس أمرا خارجا عن نطاق المعقول. وفى ضوء الكتابات الواثقة فيما يتعلق بنهضة اليابان لتصبح الدولة الأولى فى أواخر الثمانينيات، ينبغى للمرء أن يكون حذرا بشأن تخطيط استراتيجية ينصب تركيزها الأساسى على منع الصين الناهضة من إشاعة الاضطراب فى النظام الذى تقوده الولايات المتحدة.

أفكار نهائية

إن تشبيه المناخ الدولى الحالى بالمناخ الذى كان سائدا فى أواخر الستينيات ليس أمرا ملائما بصورة كاملة. فلم تقترب أى دولة من مضاهاة قدرات الولايات المتحدة، مثلما فعل الاتحاد السوفيتى حين ذاك. ومع ذلك، فإنه لا يمكن أن يستمر إلى الأبد توقع استمرار نظام القطب الواحد، ولابد من التفكير عاجلا وليس آجلا فى كيف يمكن مواجهة أو إضعاف التحديات المحتملة للولايات المتحدة. وهذا هو أفضل طريق للحفاظ على المصالح الأمريكية. إن استراتيجية الربط التى قام عليها الانفراج، توفر دروسا قيمة، خاصة عندما تنظر الولايات المتحدة فى أفضل الطرق للارتباط بالقوة الصينية الصاعدة أو احتوائها (أو بالنسبة لذلك الأمر، أى قوة كبيرة محتملة أخرى). إن ممارسة الربط بفاعلية تعنى الاعتراف بأن المرء يحتجز من أجل العلاقة الأوسع، بنودا محددة قد يهتم بها. إن الذين اعتقدوا أن عملية « سولت » مهمة كغاية فى حد ذاتها، كانوا سيفضلون عدم ربط الحد من الأسلحة بالسلوك فى مجالات أخرى. وفى رأيهم إن عناصر « سولت » القابلة للتحقيق قد ضاعت ولم يستفد بها فى الاستراتيجية الأوسع. بيد أنه إذا كان السلوك العام للخصم يشكل مصدر قلق بالغ، فإن مثل هذه التكاليف سيكون فى الإمكان تحملها. [٢٥]

لقد أظهر الانفراج أن نوع السيطرة المطلوب لتنفيذ استراتيجية فعالة للربط أمر يصعب تحقيقه. وحاليا ستسعى شركات التكنولوجيا الراقية الأمريكية لإبرام صفقاتها، وسوف تحصل على مساعدة وزارة التجارة، مثلما حصل المزارعون الأمريكيون على مساعدة وزارة الزراعة فى مطلع السبعينيات. وسيمارس أعضاء الكونجرس الصيغة التى يرونها للربط، ربط الجزر بالسلوك الداخلى للنظم الاستبدادية. وسيكون على أى إدارة أن تنخرط بكل قواها فى الجبهتين. إن سياسة ناجحة للربط تتوقف على إجراء مشاورات مبكرة ومستمرة مع أعضاء الكونجرس القياديين. وعندما يصبح الرئيس ضعيفا مثلما حدث لنيكسون خلال « ووترجيت » (ومثلما حدث لكلينتون بعد جلسات الاستماع الخاصة باتهامه) حتى وإن لم يكن بدرجة كافية، فإن تجاهل أعضاء الكونجرس الذين لديهم جداول أعمالهم وأفكارهم عن الربط، يمثل وصفة جاهزة لإحداث كارثة. [٢٦]

وفى النهاية، فإن تركيز كيسنجر على السياسة الواقعية التقليدية كان أعظم مصادر قوته وضعفه على حد سواء. وقد كانت قدرته على تفعيل المثلث الاستراتيجى ووضع مفاهيم عن المصالح الأوسع للقوى الكبرى، قدرة كبيرة فى بعض الأحيان، رغم أنه بالغ على نحو خطير فى تقدير نوايا السوفيت لمهاجمة الصين. والأمر الأكثر أهمية أنه لم يظهر أى ائتلاف معاد للولايات المتحدة بين الدول الكبرى، أو التى كان يحتمل أن تصبح دولا كبرى، خلال ذلك الوقت، وأن الانفتاح على الصين كان انتصارا دبلوماسيا. ولكن تركيز كيسنجر على السياسة الواقعية للدول الكبرى أدى إلى فشله فى تقدير افتقار الدول الكبرى إلى السيطرة على الدول الصغرى، وفشله فى الاعتراف بالمدى الذى قد يقوض به مجتمعه ونوابه فى الحكم استراتيجيته. والأمر الأكثر أهمية، أنه لم يقدر الدور الذى يستطيع المجتمع السوفيتى أن يلعبه فى إضعاف القوة العظمى الثانية. إن العالم ليس ببساطة عالما يمثل فيه رجال الدول قطعا على لوحة شطرنج؛ بل إن هؤلاء الدبلوماسيين يمثلون مجتمعات، والمجتمعات تستطيع أن تتصرف بطريقة تصيبهم بالحيرة.

هوامش

١- X,[George F. Kennan] "The Sources of Soviet Conduct," *Foreign Affairs,* vol. 25 (July 1947), pp. 566-82 (quotation, p. 582).

٢- Henry A. Kissinger, *Years of Renewal* (Simon and Schuster, 1999), p. 96.

٣- William Burr, ed., *The Kissinger Transcripts: The Top Secret Talks with Beijing and Moscow* (New Press, 1999), p. 115 تشمل المصادر الجيدة عن السياسة مذكرات Richard Nixon and Henry Kissinger as well as Raymond L. Garthoff, *Détente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan,* rev. ed. (Brookings, 1994); William G. Hyland, *Mortal Rivals: Superpower Relations from Nixon to Reagan* (Random House, 1987); John Lewis Gaddis, "Rescuing Choice from Circumstance: The Statecraft of Henry Kissinger," in Gordon A. Craig and Francis L. Loewenheim, eds., *The Diplomats, 1939-1979* (Princeton University Press, 1994), pp. 564-92; Robert S. Litwak, *Détente and the Nixon Doctrine: American Foreign Policy and the Pursuit of Stability, 1969-1976* (Cambridge University Press, 1984).

٤- Burr, *Kissinger Transcripts*, p. 64. للاطلاع على تقييم كيسنجر للسياسة، انظر Kissinger, *Years of Renewal*, chaps. 3, 4.

٥- انظر مثلا Garthoff, *Détente and Confrontation,* pp. 16-17; George W Breslauer, *Khrushchev and Brezhnev as Leaders: Building Authority in Soviet Politics* (George Allen and Unwin, 1982).

٦- انظر Garthoff, *Détente and Confrontation*, p. 327.

٧- Henry Kissinger, *White House Years* (Little, Brown, 1979), p. 129. See also Helmut

Sonnenfeldt, "Linkage: A Strategy for Tempering Soviet Antagonism," *NATO Review*, vol. 27 (February 1979), pp. 3-5, 20-23; Hyland, *Mortal Rivals*.

٨- تم الاستشهاد به فى Litwak, *Détente and the Nixon Doctrine*, p. 96.

٩- انظر Gaddis, "Rescuing Choice from Circumstance," p. 578.

١٠- Kissinger, *White House Years*, pp. 152-53.

١١- Robert E. Osgood, *Containment, Soviet Behavior, and Grand Strategy* (Berkeley : Institute for International Studies, 1981), pp. 7-8.

١٢- تظل افضل مناقشة موجزة للآراء السوفيتية هى الواردة فى Coit D. Blacker, "The Kremlin and Détente: Soviet Conceptions, Hopes, and Expectations," in Alexander L. George, ed., *Managing U.S. -Soviet Rivalry* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1983), pp. 119-37; see also Garthoff, Détente and Confrontation, pp. 40 ff.; Burr, *Kissinger Transcripts*, p. 35.

١٣- Hyland, *Mortal Rivals*, p. 25.

١٤- للاطلاع على مناقشة جيدة لهذه النقطة، انظر Gaddis, "Rescuing Choice from Circumstance," pp. 578-80.

١٥- Burr, *Kissinger Transcripts*, pp. 48-49.

١٦- بشأن المانيا، انظر المرجع المذكور، ص٧٩، هامش ٢٨. وبشأن القضية العامة للحد، انظر Garthoff, *Détente and Confrontation*, p. 36. حول قضية الغلال، انظر William Bundy, A *Tangled Web: The Making of Foreign Policy in the Nixon Presidency* (Hill and Wang, 1998), pp. 339-41; Garthoff, *Détente and Confrontation*, pp. 343-44.

١٧- Kissinger, *Years of Renewal*, pp. 84-85.

١٨- للاطلاع على مناقشة جيدة، انظر المرجع المذكور ص ص١٢٩-١٣٤ .

١٩- يمكن العثور على الخطابات فى المرجع المذكور، ص ص ١٠٨٨- ١٠٩٠ . ورد وزير الخارجية أندريه جروميكو فى ص ١٠٩١ . وللاطلاع على الاستشهاد بخصوص الاجتماع، انظر Burr, *Kissinger Transcripts*, pp. 332-34.

٢٠- Burr, *Kissinger Transcripts*, pp. 332-34, 340-41.

٢١- Hyland, *Mortal Rivals*, pp. 62 ff.

٢٢- انظر Breslauer, *Khrushchev and Brezhnev as Leaders*; James M. Goldgeier, *Leadership Style and Soviet Foreign Policy: Stalin, Khrushchev, Brezhnev, Gorbachev* (johns Hopkins University Press, 1994), chap. 2.

٢٣- Gaddis, "Rescuing Choice from Circumstance," p. 588.

٢٤- انظر Gerald Segal, "Does China Matter?" *Foreign Affairs*, vol. 78 (September-October 1999), pp. 24-36.

٢٥- بشأن هذه النقط، انظر Litwak, *Détente and the Nixon Doctrine*; Garthoff, *Détente and Confrontation*, p. 170.

٢٦- كان مسئولو الإدارة قد هدأوا بصفة خاصة من جراء اثار « ووترجيت » كما يناقش كيسنجر مطولا فى مذكراته. انظر ايضا Hyland, *Mortal Rivals*, p. 11.



الولايات المتحدة وفيتنام: الطريق إلى التطبيع

فريدريك براون

كان الطريق إلى تطبيع العلاقات بين الولايات المتحدة وجمهورية فيتنام الاشتراكية مملوءا بالعقبات العاطفية والسيكولوجية والسياسية. وعلى الرغم من أن الولايات المتحدة لم تخسر أبدا معركة كبرى، فقد فقدت مع حليفها فيتنام الجنوبية الحرب - وبطريقة مذلة. وهذه الحقيقة غير المستساغة تفسر السبب فى أنه كان من الصعب التغلب على مرارة ما بعد الحرب.

لقد كان لحرب فيتنام أصداء واسعة بالنسبة للخاسرين والفائزين. فبالنسبة للخاسرين، قلصت الحرب النزعة المثالية لسنوات كنيدى، وجعلت الرئيس ليندون جونسون يتنازل عن إعادة انتخابه، وأضعفت الموقف الاستراتيجى الأمريكى فى آسيا. وساعدت على انتشار ثقافة مناوئة (بما فى ذلك مجال المخدرات غير المشروعة)، وقوضت احترام الشعب الأمريكى للرئاسة والدوائر العسكرية وهيئات الحكم الأخرى. وعرقلت قدرة الحزبين السياسيين فى الكونجرس فى مجال الشئون الخارجية، وزادت بدرجة كبيرة انخراط الكونجرس فيها (والبعض يقول « تداخله معها »). ومثلما توضح كوسوفو، فإن فيتنام - ودروسها، الحقيقية أو المتخيلة - مازالت تسيطر على أعلى مجالسنا حاليا، وتحد مما تستطيع الولايات المتحدة أن تفعله فى العالم. فبالنسبة لفيتنام الجنوبية حليف أمريكا، كانت الهزيمة كارثة لا يمكن تخفيف آثارها؛ واضطر مليونان من الأشخاص للهروب للخارج، وعانى ملايين آخرون الانتقام فى الداخل. وبالنسبة للظافرين، حققت الحرب انتصارا له أبعاد هائلة، وأدت إلى تصفية بقايا « الاستعمار »، وتوحيد البلاد فى ظل نظام ماركسى لينينى. بيد أن عواقب الانتصار كانت أيضا قاسية، وتجاوزت أيضا الدمار المادى المروع الذى نزل بالبلاد وملايين الأرواح التى أزهقت. وفيما يتعلق ببناء علاقة جديدة مع الولايات المتحدة - وتلك أولوية قصوى لهانوى بعد انهيار الاتحاد السوفيتى - وجدت فيتنام الشيوعية، المنتصرة، نفسها بلا حول ولا قوة .

ويبحث هذا الفصل محاولات الولايات المتحدة الأولى تطبيع العلاقات مع فيتنام بعد ١٩٧٥ فى ظل الرئيس جيمى كارتر، ويقارن ذلك بسياسيات إدارات ريجان وبوش وكلينتون.

والتناقض فى هذا صارخ. وأسباب أوجه عدم التشابه هذه ترجع بجذورها إلى الجغرافيا السياسية للحرب الباردة، ونتائج النزاع فى كمبوديا، والأخطاء الأساسية وسوء الفهم الثقافى على كلا الجانبين.[1] ويوفر تحليل مقارن للفترتين رؤى متبصرة فيما يتعلق بأسلوب إدارة المفاوضات الدبلوماسية الساعية إلى حل منازعات طويلة الأجل بين عدوين لدودين، والدور الذى يمكن أن تلعبه، العقوبات، والحوافز الممثلة فى رفعها، فى هذه العملية. وإضافة إلى ذلك، فإنه يكشف عن التفاعل متعدد المستويات بين المصالح الخاصة، ومجتمع الأعمال الأمريكى، والسياسات المحلية (خاصة الكونجرس)، فى إدارة السياسة الخارجية من قبل أى إدارة، ديمقراطية كانت أم جمهورية.

إبراء الجروح : التطبيع فى ظل كارتر

فى أعقاب أحداث إبريل سنة ١٩٧٥ التى تركت ندوبا وجروحا، تصدت إدارة فورد بحذر لمسألة تطبيع العلاقات مع فيتنام. وفى يونيو، أعلن وزير الخارجية هنرى كيسنجر، معترفا بأن « نظما جديدة قد وصلت إلى السلطة فى آسيا فى الشهور القليلة السابقة »، أنه على الرغم من أن الولايات المتحدة كانت « مستعدة للتطلع إلى المستقبل »، فإن مواقفها تجاه هذه البلاد كان لابد أن تتأثر بكيفية تصرف هذه النظم تجاه جيرانها وكذلك تجاه الولايات المتحدة.[2] وظل هذا الموقف على ما هو عليه بصورة أساسية طوال إدارة فورد.[3]

لقد ورثت إدارة كارتر هذا الوضع عندما تولت السلطة فى يناير سنة ١٩٧٧. وكان التعهد الذى قدمه كارتر فى حملته هو تطبيع العلاقات مع فيتنام، و « إلقاء الحرب وراء ظهورنا ». وفى فترة مبكرة، وافقت الإدارة على إقامة العلاقات الدبلوماسية بلا شروط، بعدها ترفع الولايات المتحدة الحظر، وتؤيد تقديم المؤسسات المالية الدولية للقروض إلى فيتنام، وتنظر فى منحها وضع الدولة الأولى بالرعاية فى مجال التجارة. واجتمع المفاوضون الفيتناميون والأمريكيون فى باريس ثلاث مرات خلال سنة ١٩٧٧. وعلى الرغم من أن بعض الأمريكيين كانت لديهم رغبة عاطفية « فى الإبراء من جروح الحرب »، فإن استراتيجية الحرب الباردة كانت راسخة فى أذهان واضعى السياسية الأمريكيين. وفى عصر ما بعد سنة ١٩٧٥ هذا، كان التنافس المحتدم بين الولايات المتحدة وبين الاتحاد السوفيتى، والذى امتد إلى إيران وأفغانستان وأمريكا الوسطى وأفريقيا والشرق الأوسط، يشكل السياق الدولى. وكانت الطائرات السوفيتية تحلق للاستطلاع حول غربى المحيط الهادىء، وثار القلق من أن البحرية السوفيتية فى الشرق الأقصى ستتحدى فى مستقبل ليس ببعيد، الأسطول السادس الأمريكى. وكانت استمالة فيتنام رمية صائبة بدا أنها جديرة بالقيام بها. فقد رؤى أن التطبيع يمكن أن يدفع فيتنام بعيدا عن قبضة الاتحاد السوفيتى، الذى استولى على القواعد الأمريكية فى خليج كام رانه، ودانانج وغيرهما.

وكان كارتر شخصيا يرى الانفتاح على فيتنام جزءا من استراتيجية آسيوية شاملة جديدة للولايات المتحدة، بأقل مما يراه اختتاما رمزيا لفصل غير سعيد فى التاريخ.(٤) وفى أكتوبر سنة ١٩٧٦، أكد سيروس فانس فى مذكرة تحدد أهداف وأولويات معينة لسياسة كارتر الخارجية، على تطبيع العلاقات مع فيتنام باعتباره « فرصة لمبادرة جديدة.... إن الفيتناميين يحاولون إيجاد توازن بين الاعتماد المفرط على أى من الصين أو الاتحاد السوفيتى. ومما يتفق ومصلحة الولايات المتحدة ألا تكون فيتنام بمثل هذا الاعتماد ».(٥) وعلى الرغم من أن فانس وضع التطبيع فى سياق تشجيع التنمية والاستقرار مستقبلا فى جنوب شرق آسيا، فإن فيتنام نفسها كانت نقطة تركيز بارزة ؛ ولم تشر مذكرة سنة ١٩٧٦ إلا بصورة نادرة إلى باقى المنطقة. واكتسبت « رابطة أمم جنوب شرقى آسيا » (الآسيان)، والتى بدأت تحظى بأهمية معلنة فى سنة ١٩٧٧، أهمية حقيقية فى أعين الأمريكيين فى سنة ١٩٧٨، عندما تعثر التطبيع مع فيتنام ولاحت الحرب فى كمبوديا فى الأفق.(٦) وخلال حملة الرئاسة فى سنة ١٩٧٦، دعا الديمقراطيون إلى « أكمل عدد ممكن للأشخاص المفقودين فى العمليات »، وعقد المندوبون الفيتناميون والأمريكيون عدة اجتماعات رسمية وخاصة حول هذه القضية. ومن ثم، فعندما تولى كارتر السلطة، كانت حكومة فيتنام عارفة الأولويات الأمريكية، وكان الطريق ممهدا لإجراء مزيد من الاتصالات مع الإدارة الجديدة. ومع ذلك، فمن المشكوك فيه أن المكتب السياسى لهانوى كان آنذاك قد أدرك حقا عمق المشاعر الأمريكية بشأن الجنود الأمريكيين المفقودين فى أثناء العمليات وربما الأسرى المحتجزين – قضية أسرى الحرب والمفقودين فى العمليات.

وكانت المبادرة الأولى للرئيس كارتر فى السياسة الخارجية هى إرسال ليونارد وود كوك، رئيس النقابة المتحدة للعاملين بصناعة السيارات، إلى فيتنام لاختبار موقف هانوى بشأن التطبيع، وتحديد ما كانت فيتنام مستعدة للقيام به للوفاء بالمتطلبات الأمريكية تجاه المفقودين. واعترف سيروس فانس وزير الخارجية، وريتشارد هولبروك مساعد الوزير لشرق آسيا والمحيط الهادئ بأن هذا التقييم كان ضروريا لإضعاف المعارضة الداخلية للتطبيع من قبل مجموعات المحاربين القدماء وغيرهم ممن أعربوا بصورة صاخبة عن عدائهم للمنتصرين فى هانوى. كانا يعتقدان أن نافذة الفرصة المتاحة لمثل هذا التحرك لن تبقى مفتوحة طويلا، وإذا أصبحت قضية المفقودين فى العمليات مسألة سياسية محلية، فإن التطبيع سيغدو قضية معقدة بصورة ضخمة. وقد ثبت أن هذا الرأى سليم. (٧)

وفى هانوى دافع وود كوك بقوة عن ضرورة تسوية قضية المفقودين، من خلال قيام فيتنام بتقديم معلومات كاملة بقدر الإمكان، وتسليم أكبر عدد ممكن من أشلاء الجثث. وعندئذ يستطيع البلدان التحرك نحو علاقة جديدة تخفف الآلام والعداوات التى ولدتها الحرب على كلا الجانبين. بيد أن استعداد الفيتناميين للامتثال لهذه المطالب كان مشروطا بتقديم المساعدة

الاقتصادية الأمريكية. وتشبث الفيتناميون بقوة بطلبهم المساعدة، بموجب ما ورد فى خطاب نيكسون فى فبراير سنة ١٩٧٣، الموجه إلى فام فان دونج، والذى يتعهد فيه ببذل أقصى الجهود « للإسهام فى التعمير فيما بعد الحرب فى فيتنام الشمالية بدون أى شروط سياسية... فى حدود ٣,٢٥ مليار دولار كمعونة بصفة منحة خلال خمس سنوات». [(٨)] ورفض وود كوك هذا المطلب، بالإشارة إلى أن اتفاقية باريس فى سنة ١٩٧٣، وهو أساس تعهد نيكسون، قد دمرته انتهاكات فيتنام الشمالية الضخمة فى سنة ٧٤– ١٩٧٥ .[(٩)] وعلى الرغم من التراجع فى خاتمة المطاف عن محددات هذا التعهد، فقد استمر نائب وزير الخارجية الفيتنامى، فان هين، فى الإعراب عن توقعاته الواضحة بالحصول على مساعدة إنسانية فى النهاية مقابل تقديم معلومات عن المفقودين. ورأى وود كوك أن هذا الموقف معقول، حيث إن المطالبة بما سيعتبر مساعدة إنمائية بموجب اتفاقية باريس التى تم دفنها، يبدو أنها قد أسقطت. وأعلن أن المحادثات « بدأت عملية ستحسن آفاق تطبيع العلاقات الأمريكية – الفيتنامية ».[(١٠)]

وعلى أحد المستويات، حققت مهمة وود كوك نجاحا مرموقا. فقد حطمت الجليد فى العلاقات الأمريكية – الفيتنامية، وأحيت الأمل فى تحقيق مزيد من التقدم حول القضية الحساسة التى أثارت قلقا محليا أمريكيا، وخلقت على ما يبدو مناخا مواتيا لإجراء مفاوضات رسمية لإقامة علاقات دبلوماسية. ومع ذلك، كان هناك عنصر من عدم التحديد، والتفاؤل الزائف، وربما التلهف غير اللائق على الجانب الأمريكى. وقد غرست بذور سوء الحساب على كلا الجانبين، والتى أفسدت المفاوضات اللاحقة، فى هذا اللقاء الأولى، وترعرعت من جراء رد الفعل المنتشى للقاء فى واشنطن، بما فى ذلك البيانات التى أدلى بها الرئيس بنفسه.

وقد نشأ سوء الحساب الأول لأن العلاقة بين « المعونة الإنسانية » و« العد الكامل للمفقودين »، تركت غامضة فيما يتعلق بتوقيتها وتعريفها. وعلى الرغم من أن وود كوك حاول أن يفصل القضيتين، فإن الفيتناميين تشبثوا بمفهوم هذا الشرط الذى لابد منه للتطبيع. وبعد أن رفض وود كوك الربط بعناد، رد فان هين بالمثل، قائلا: « إنهما قضيتان منفصلتان، لكنهما مترابطتان فيما بينهما بصورة وثيقة».[(١١)] واستمر الفيتناميون ينطلقون من افتراض أن الولايات المتحدة تدين لفيتنام بالمساعدة الاقتصادية قانونيا وأخلاقيا، وأن الرأى العام الأمريكى سيضغط على الإدارة لدفع ما يقابل راحة الضمير، وأن المعونة الإنسانية يمكن أن تفى بدائرة واسعة من احتياجات التعمير. وربما شجع رد وود كوك هذا التفكير، مثلما فعل بيان الرئيس كارتر، عندما أعلن بعد عودة الوفد أنه « إذا تطورت التجارة وعملية المعونة بصورة طبيعية خلال تطبيع العلاقات، فإنى سأستجيب بصورة جيدة».[(١٢)] وقد ترك الرئيس بدون جواب السؤال عما إذا كانت المعونة قد تأتى كجزء من صفقة التطبيع، أو بعد حدوث التطبيع. وأيا كان الرد، فقد اختار الفيتناميون الاعتقاد بأن الولايات المتحدة لم تستبعد إمكانية تقديم معونة رسمية واسعة النطاق.

وبالإضافة إلى ذلك، لم يكن هناك فهم واضح بشأن ما سيفعله الفيتناميون أو ما يتوقع منهم أن يفعلوه لحل مشكلة المفقودين. وبدا أن ملاحظات الرئيس كارتر فى أعقاب عودة اللجنة ترسل إشارة إلى الفيتناميين : « أعتقد أن هذا هو كل ما يستطيعون عمله. وليس لدىَّ طريقة أثبت بها أنهم عدّوا كل من لديهم معلومات بشأنهم. ولكن أعتقد بقدر ما أستطيع تحديده، أنهم تصرفوا بحسن نية ».[١٣] وقبل ذلك بعدة أشهر كان تقرير لجنة الكونجرس المختارة بشأن الأشخاص المفقودين فى جنوب شرق آسيا التى يرأسها النائب سونى مونتجمرى، (ديمقراطى عن الميسيسيبى)، قد استبعد إمكانية وجود أمريكيين أحياء محتجزين أسرى فى الهند الصينية. وبالإضافة إلى ذلك، ذكر صراحة أن « العد الكامل من قبل حكومات الهند الصينية ليس ممكنا، ولا ينبغى توقعه ».[١٤] وقد كرر تقرير لجنة وود كوك هذا الشعور. ولهذا كان لدى الفيتناميين مبرر للاعتقاد بأن قضية المفقودين، وإن سيطرت على جدول أعمال التفاوض الأمريكى، قد تراجعت أولويتها ويمكن معالجتها بصورة مرضية بأدنى حد من الجهد من قبل هانوى.

إن الزعماء الفيتناميين، وقد غزوا الجنوب وأذلوا دولة عظمى، بدوا عميانا عن إدراك حقيقة جوهرية : أن هانوى تحتاج إلى التطبيع أكثر من واشنطن، وأن هانوى، وليس الولايات المتحدة هى مقدم الطلب، رغم الإصرار الأمريكى الكئيب على تعاون هانوى بشأن قضية المفقودين. وربما شجعت المشاعر المتبقية المعادية للحرب الفيتناميين، فقد بدت وكأنها تشير إلى أن عقدة الذنب الأمريكى ستجبر كارتر وستدفعه لتقديم تعويضات بمليارات متعددة من الدولارات.[١٥] وعلى أية حال، فقد ظلت هانوى على عنادها بشأن المعونة، وهو خطأ فى الحساب أضاع شهورا قيمة خلال مفاوضات ١٩٧٧ .

وفى أعقاب بعثة وود كوك، التقى المفاوضون الأمريكيون والفيتناميون فى باريس فى مايو، ويونيو، وديسمبر سنة ١٩٧٧. وكانت الولايات المتحدة قد تعهدت بالفعل بتأييد عضوية فيتنام فى الأمم المتحدة. وفى خلال الاجتماع الأول الذى عقد فى مايو، اقترح هولبروك إقامة علاقات دبلوماسية غير مشروطة، بعدها يتم رفع الحظر التجارى الأمريكى. بيد أن فان هين، كرر مجددا طلب المساعدة الاقتصادية كشرط مسبق للتطبيع، وربطه بالتعاون حول قضية المفقودين.

والأسوأ من ذلك، عرض مجددا مطالب فيتنام فى مؤتمر صحفى عقد بعد الاجتماع، مما استثار رد فعل مباشرا من الكونجرس، فى شكل تعديل قانون الترخيص لوزارة الخارجية الصادر عن مجلس النواب، والذى يمنع استخدام أى أموال « لغرض التفاوض بشأن التعويضات والمعونة أو أى شكل آخر من المدفوعات». [١٦] وأخيرا اتبع مجلس الشيوخ خطى مجلس النواب، بتعديل يطالب بمعارضة الولايات المتحدة لتقديم قروض من المؤسسات المالية الدولية لفيتنام.[١٧]

وقبل اجتماع يونيو مباشرة، نشر الفيتناميون نص خطاب نيكسون فى سنة ١٩٧٣، وأثاروا مجددا حملة عامة لصالحهم فى الولايات المتحدة، تأييدا لحصولهم على المعونة. وكان هذا خطأ تاكتيكيا واضحا آخر. فلم تسفر مطالب هانوى إلا عن توجيه النقد من جانب المحافظين للتطبيع، وقللت إجراءات الكونجرس بدرجة أكبر مجال المناورة أمام هولبروك. بل أصبحت إمكانية تقديم حتى معونة إنسانية بعد التطبيع، بعيدة وبدأ إغلاق النافذة. ووفر اجتماع يونيو سنة ١٩٧٧، معلومات عن عشرين من المفقودين، وأعرب فان هين بصورة شخصية عن المرونة فيما يتعلق بشكل ومقدار المساعدة الأمريكية التى يتوقعها الفيتناميون. وأصبحت عبارة « المساهمات لإبراء جراح الحرب » المصطلح النمطى للإشارة إلى ذلك. لكن هانوى لم تتخل علنا عن مطلبها بالتعويضات، مما كان يشكل عاملا حاسما فى إحياء المفاوضات.

وتم إغلاق الطريق أمام مزيد من التحرك عندما علمت وزارة الخارجية أن المندوب الدائم لفيتنام فى الأمم المتحدة، السفير دنه باثى، قد تلقى وثائق سرية مسروقة من مسئول فى وكالة الإعلام الأمريكية، كان يأمل أن يحصل بذلك على إطلاق سراح صديقة له من فيتنام. ومن ثم، أصبحت مفاوضات ديسمبر سنة ١٩٧٧، حرجة بصورة خاصة من المنظور الأمريكى، وثبت أنها مجرد تكرار للاجتماعات السابقة. وعندما تم القبض على مسئول وكالة الإعلام ومساعده فى يناير سنة ١٩٧٨، وأعلن أن السفير « ثى » شخص غير مرغوب فيه، تحطم أى أمل فى إجراء جولة رابعة فى باريس فى فبراير أو مارس. فلم يكن ممكنا إجراء مفاوضات خلال محاكمة الجاسوس التى حظيت بإعلام كبير، والتى استمرت حتى يونيو سنة ١٩٧٨. وكان هذا العمل الطائش من تجسس الهواة، خطأ فاضحا لا مبرر له من قبل السفير « ثى »، كلف فيتنام غاليا على جبهة أكثر أهمية بكثير.

وخلال شتاء سنة ٧٧ – ١٩٨٧، أصبحت المعلومات الاستخباراتية متوافرة عن الغارات الوحشية لنظام الخمير الحمر بقيادة بول بوت على مقاطعات فيتنام الجنوبية الواقعة على الحدود. وفى مطلع صيف سنة ١٩٨٧، بات واضحا أن فيتنام تستعد لغزو كمبوديا بهدف الإطاحة ببول بوت. وفى ضوء انكشاف تايلند والدوافع التوسعية المفترضة لفيتنام، بدأت أجراس الخطر على الأمن الإقليمى تدق.

كما تسارعت وتيرة مفاوضات التطبيع التى كانت تجريها واشنطن مع جمهورية الصين الشعبية خلال هذه الفترة. وكان زبجنيو بريجينسكى مستشار الأمن القومى، ونائبه لشئون آسيا ميشيل أوكسنبرج، يعتقدان أن التطبيع مع فيتنام أصبح لا يتفق مع التطبيع مع الصين، وهى عملية كانت قد أخذت تؤتى ثمارها منذ سنة ١٩٧٢ لكنها ظلت تحوطها الشكوك. وكان من رأيهما أن المراهنة على الصين أكثر قيمة من العلاقات مع فيتنام.وكان فانس وهولبروك قد

أكدا بالفعل أن العلاقات مع هانوى ستفيد المصالح الاستراتيجية الأمريكية طويلة الأجل، بما فى ذلك التكافؤ الاستراتيجى الأمريكى السوفيتى، والأمريكى الصينى. وعرض بريجينسكى، الذى تشبث بأن الارتباط بالصين يمثل طريقة لتقييد السوفيت ومضايقتهم، رأيا معارضا بأن التطبيع مع فيتنام، وهى عدو قديم يوشك أن يهاجم كمبوديا حليفة الصين، سيدمر وربما يقضى على إقامة علاقات دبلوماسية كاملة مع الصين. وانضم إلى وجهة نظره فى النهاية ليونارد وود كوك، الذى كان قد أصبح مسئول الاتصال الرئيسى فى بكين.

وخلال هذه الفترة، تأكدت صحة قلق الإدارة بشأن تنامى العلاقات السوفيتية - الفيتنامية. فلمدة عامين بعد سنة ١٩٧٥، قاومت فيتنام التى كانت تشعر بالقلق من رد فعل الصين، الضغط السوفيتى للانضمام إلى « مجلس المساعدة الاقتصادية المتبادلة » (الكوميكون). بيد أنه فى أواخر يونيو سنة ١٩٧٨، استسلم الفيتناميون، وبذلك وضعوا اقتصادهم على طريق الاعتماد الأكبر على التجارة مع الكتلة السوفيتية والمساعدة الاقتصادية منها. وربما عكس هذا التحرك خيبة الأمل بشأن مسار محادثات التطبيع مع الولايات المتحدة. ومع ذلك، فقد أبرز أيضا اقتناع هانوى بأن الاتحاد السوفيتى وحده هو الذى يمكن أن يقدم مساعدة سريعة للاقتصاد الفيتنامى الذى تطور من السىء إلى الأسوأ منذ سنة ١٩٧٥، بسبب التجميع الزراعى القسرى والقمع القاسى لممارسات السوق الحرة فى فيتنام الجنوبية. وكان قرار الانضمام إلى الكوميكون مسمارا آخر فى نعش التطبيع. وفى المدى الطويل، كان سيجعل العلاقات الاقتصادية والسياسية مع الغرب أكثر إثارة للمشكلات.

وبعد بضعة أيام قليلة من انتهاء محاكمة الجاسوس، ومع آفاق التطبيع الكابية، أوضح الفيتناميون أنهم مستعدون لقبول دعوة الولايات المتحدة طويلة الأجل لزيارة « المركز المشترك لتحديد المصابين والمفقودين » و « المعمل المركزى لتحديد هوية الأشخاص » فى هاواى، وهو موقع الجهود التقنية للتعرف على أشلاء المفقودين. وخلال اجتماع « تقنى » استمر أربعة أيام فى هونولولو، أوضح الوفد الفيتنامى عالى المستوى سرا أن فيتنام قد أسقطت شرطها المسبق الخاص بالمعونة، وتريد التطبيع حسب الشروط الأمريكية « بحلول عيد العمال أو عيد الشكر على أقصى تقدير ». ولم يتم ذكر للكريسماس، وهو اليوم الذى كان من المقرر أن تغزو فيه فيتنام كمبوديا. ورغم أن هذا البيان بدا صريحا ولا لبس فيه، فقد كان مع ذلك بالون اختبار أطلق على مستوى العمل، وكان يتطلب بيانا عالى المستوى. وتم نقل الرسالة فورا إلى وزارة الخارجية، حيث سقطت فى شرك العراك البيروقراطى مع العاملين فى مجلس الأمن القومى.(١٨) وبعد ذلك بوقت قصير، رفضت الولايات المتحدة اقتراحا فيتناميا بعقد لقاء آخر فى باريس.

وألح الفيتناميون علنا إلى المرونة خلال الصيف، خاصة فى بيان فان هين فى ١٠ يوليو، والذى أدلى به فى طوكيو، وقال فيه إن « موقفا جديدا يتطلع للأمام يبديه الجانب الفيتنامى ».

وقال فان هين إن فيتنام لن تسعى للحصول على المعونة كشرط مسبق للتطبيع، ولكن عندما ضغط عليه من أجل مزيد من التوضيح، قال: « إنهم [الأمريكيين] إذا جاءوا وفى أيديهم شىء ما فإنهم سيلقون ترحيبا أكبر مما سيحصلون عليه إذا جاءوا بأيديهم خاوية ».(١٩) وحصل وفد الكونجرس الذى كان يزور هانوى على بعض أشلاء المفقودين، ولكنه لم يستطع أن ينتزع تخليا مقنعا عن طلب المعونة من القيادة العليا.

وكان الانطباع بأن هانوى مازالت تتلاعب بشأن الشروط المسبقة، يقيد حركة وزارة الخارجية بصورة قاسية فى معركتها مع العاملين فى مجلس الأمن القومى حول مدى اتساق جهود التطبيع مزدوجة المسار مع بكين وهانوى. ولم يستطع هولبروك أن ينتزع فى النهاية من وزير الخارجية نجوين كو ثاتش القبول المطلق لتطبيع العلاقات بدون شروط مسبقة، والذى سعى إليه هولبروك لمدة ثمانية عشر شهرا، إلا فى ٢٧ سبتمبر سنة ١٩٧٨فى نيويورك. بيد أن القبول كان محل مزيد من النظر فى واشنطن، وفى هذه المرحلة لم يكن غير الرئيس كارتر يستطيع أن يحل النزاع بين استراتيجيات الولايات المتحدة المتعارضة تجاه الصين وجنوب شرقى آسيا. وفى أول أكتوبر، قبل الرئيس توصية بريجينسكى ـ وود كوك بتأجيل التطبيع مع فيتنام. وكانت المبررات التى سيقت بأثر رجعى، هى القلق بشأن تداعيات عداء فيتنام المتنامى لكمبوديا، وتوسيع العلاقات السوفيتية الفيتنامية، وتدفق اللاجئين الذين يهربون من فيتنام («لاجئو القوارب »)، ومعظمهم كانوا فيتناميين من أصل عرقى صينى، أو ممن يسمون «بشعب الهوا ». ولا شك أن هذه كانت عوامل مهمة، خاصة التوسع السريع للرابطة مع السوفيت، لكن الكارت الصينى كانت له فى النهاية الأولوية فى هذا القرار.

وفى ٣ نوفمبر سنة ١٩٧٨، وقعت فيتنام والاتحاد السوفيتى معاهدة للأمن المتبادل، وانهارت آفاق التطبيع الأمريكى الفيتنامى. وتجمدت رقعة الشطرنج الجيوبوليتيكية، مع غزو فيتنام لكمبوديا فى ديسمبر ١٩٧٨، والإطاحة بنظام بول بوت فى يناير سنة ١٩٧٩، والذى أعقبه فى فبراير شن حملة تأديبية قامت بها الصين على شمالى فيتنام واستمرت ثلاثة أسابيع. ودعم السوفيت وجودهم العسكرى فى خليج كام رانه ودانانج، وشرعت الولايات المتحدة والصين، اللتان أكملتا التطبيع بينهما فى ديسمبر سنة ١٩٧٨، فى إقامة علاقة متعددة الأوجه سيكون لها تأثير استراتيجى مباشر على كل من فيتنام والاتحاد السوفيتى.

وبالطبع كان التوقيت عاملا حاسما. ففى سنة ١٩٧٧، بدا الوقت ناضجا لكى تتكاتف فيتنام والولايات المتحدة. وكانت إدارة أمريكية جديدة متعاطفة قد تولت منصبها، ولها باع فى الشئون الخارجية؛ وكانت المشاعر بشأن المفقودين والأسرى قوية، ولم تندمل بعد؛ وكان هناك دعم كاف من جانب الكابيتول هيل للتطبيع طالما أن قضية الأسرى والمفقودين تعالج بحرص. وكان من الواضح أن فيتنام موالية للسوفيت، لكنها لم تنضم إلى « الكوميكون »، ولم توقع حلفا أمنيا. وكان هناك جدل حاد فى المكتب السياسى الفيتنامى حول الروابط المتعددة

مستقبلا مع العالم الرأسمالى، مقابل الاعتماد الشامل على الكتلة الاشتراكية. وحتى الصين كانت مدركة أن تطبيع العلاقات الأمريكية الفيتنامية قد يساعد على إضعاف اعتماد فيتنام المتنامى على السوفيت؛ وفى هذا الصدد، ربما كان بريجينسكى مخطئا. ولم تكن « الآسيان » تعارض التطبيع، إذا كان سيساعد على ترويض النمر الفيتنامى. والواقع أن أعضاءه اتبعوا نفس المسار باحتراس.

لماذا فشل التطبيع، وهو شىء كان الجانبان يسعيان إليه بصدق فى البداية. فى هذا تبرز عدة أسباب. فقد حال طلب فيتنام الصريح الحصول على مساعدة اقتصادية كشرط مسبق، بغض النظر عن كيفية تبريره فى أعين المكتب السياسى، دون التطبيع خلال الشهور الستة الأولى لإدارة كارتر، عندما كانت النافذة مفتوحة على مصراعيها. وكان هذا الفشل فى إدراك الحقيقة الموضوعية، والذى يجسد المبدأ الماركسى للعمل السياسى، خطأ استراتيجيا كبيرا للفترة كلها. وبعد الغزو العسكرى الذى قامت به هانوى فى سنة ١٩٧٥، لم يكن مطروحا إصلاح ذلك بأى اسم آخر. وأخرت حادثة التجسس التى وقعت فى سنة ١٩٧٧، المفاوضات فى لحظة حاسمة، عندما كانت النافذة لا تزال نصف مفتوحة. ومما عقد الأمور أيضا، التناقض البيروقراطى بين وزارة الخارجية والعاملين بمجلس الأمن القومى بشأن عدد من قضايا السياسة الخارجية، والعلاقة الهشة بين سيروس فانس وزير الخارجية وزبجنيو بريجينسكى مستشار الأمن القومى، خاصة عندما قارب التطبيع مع الصين الاكتمال.[٢٠]

وتبدد وقت ثمين من جراء المراوغات وسلوك خط متعرج على استحياء عندما كانت هانوى تعدل، أو يبدو أنها تعدل، موقفها تدريجيا. وعندما وافق ثاتش فى النهاية على التطبيع دون الشرط المسبق للحصول على معونة، كانت عوامل أخرى فى آسيا (خاصة تحسين العلاقات مع الصين) قد أصبحت شاغلا مسيطرا على الولايات المتحدة. وفى أماكن أخرى، كانت متاعب السياسة الخارجية لإدارة كارتر قد بدأت فى التصاعد: الاقتتال بشأن معاهدة قناة بنما، والهزيم المسموع فى إيران، ومفاوضات « سولت ٢ »، وأنجولا. لم يكن الوقت ملائما للقيام بمغامرة تثير الجدل مع عدو سابق.[٢١]

الغاية تبرر الوسيلة : التطبيع فى ظل ريجان وبوش

فى ظل إدارة ريجان، استؤنفت فى النهاية المباحثات بشأن الشواغل الإنسانية، وكانت المناقشات حول المفقودين مرة ثانية هى وسيلة الاتصال الأساسية. وأضيفت للحوار ثلاث قضايا أخرى: هجرة الأطفال الفيتناميين لآباء أمريكيين (برنامج « الأطفال الأمريكيين الآسيويين»)، برنامج الرحيل المنظم، الذى يسمح بهجرة الفيتناميين الذين لهم أقارب فى الولايات المتحدة، ومحاولة أمريكا أن تخرج من فيتنام النزلاء السابقين فى « معسكرات إعادة التوعية » الفيتنامية.

وفى سنة ١٩٨٥، سمحت فيتنام بالتنقيب فى موقع تحطم طائرة « ب-٥٢ » قرب هانوى، بواسطة فريق أمريكى. وأعلنت هانوى أنها ستبذل جهدا من جانب واحد لحل مشكلة الأسرى والمفقودين خلال سنتين. وأعيدت أشلاء نحو ١٠٠ من المفقودين للوطن نتيجة لهذا الجهد الجديد. ولما كانت فيتنام لا تزال مكبلة بارتباطها العسكرى والاقتصادى بالسوفيت، فإن النظر إليها باعتبارها أصلا استراتيجيا محتملا لم يحظ سوى بالقليل نسبيا من الاعتبار. لقد شكلت الشواغل اليومية بشأن الأسرى والمفقودين، وجهة نظر إدارة ريجان بشأن الهند الصينية. وأثارت الشائعات بأن جنودا أمريكيين لا يزالون أسرى فى الهند الصينية والتقارير الواردة عن رؤية السجناء أحياء أصداء سياسية حتمية، وحظيت بإعلام صاخب، حفزته أفلام « رامبو ». وانتقدت الإدارة بقسوة من قبل مجموعات من نشطاء المحاربين القدماء لأنها لم تفعل الكثير لإنقاذ الأسرى المفترضين، وانطلقت إلى لاوس عدة غارات من الجنود المرتزقة الخواص بدءا من أرض تايلند.

ومع ذلك، أصبح الحوار الإنسانى هو الموسيقى المصاحبة لرقصة التزاوج الأمريكية الفيتنامية. وقد وجدت فيتنام فى المضى فى المناقشات مع الولايات المتحدة وسيلة مفيدة للتطرق أحيانا لقضايا سياسية أوسع بشأن الصين، والحرب الباردة، ومستقبل العلاقات الثنائية. وبالإضافة إلى ذلك كان الحوار مفيدا بالنسبة لهانوى فى الإبقاء على « الآسيان » متلهفة فيما يتعلق بالإخلاص الأمريكى؛ فقد كان قادة « الآسيان » يشعرون بالقلق من أن يؤدى اهتمام الولايات المتحدة بقضية الأسرى والمفقودين إلى تقويض هدفهم الأولى، وهو إخراج فيتنام من كمبوديا. وبالطبع كانت استراتيجية هانوى طويلة الأجل، هى التلاعب بالنفوذ الأمريكى ضد الصين والاتحاد السوفيتى، والتماس المساعدة الأمريكية فى إحياء الاقتصاد الفيتنامى بعد التطبيع.

وكانت كمبوديا هى العامل المحدد. فلم يكن هناك معنى من منظور هانوى لمنح الأمريكيين تنازلات بشأن الشئون الإنسانية، فى الوقت الذى كانت فيه كمبوديا تمثل مأزقا، مما يجعل تطبيع العلاقات أمرا لا محل له. وأصغى الفيتناميون عندما أعاد الزائرون من الكونجرس والفرع التنفيذى تأكيد نفس الموضوع : على الرغم من أن الشئون الإنسانية (الأسرى - المفقودين، برنامج الرحيل المنظم) كانت أمورا منفصلة عن المسائل السياسية (كمبوديا)، فإن التطبيع كان سيمضى بسلاسة أكبر لو كان قد تحقق تقدم مستدام بشأن القضايا السياسية مسبقا. وكانت هانوى قد توصلت إلى إدراك أن هذا ليس ربطا دقيقا بهذا القدر، ورأت أن هناك قيمة سياسية فى تقديم تعاون أفضل ولكن فقط عندما تحين لحظة مواتية. ولا غرو أن وتيرة الحوار الإنسانى الأمريكى الفيتنامى تسارعت بعد ١٩٨٦ عندما بدأ مأزق كمبوديا ينحل، وعندما شرعت هانوى، نتيجة للمؤتمر السادس للحزب الشيوعى الفيتنامى، فى تنفيذ تدابير للإصلاح فى اتجاه اقتصاديات السوق الحرة.

وفيما يتعلق بالأمر الأخير، كانت العقوبات الاقتصادية الأمريكية – أى الشروط التى يتم بموجبها تعديلها أو رفعها – ورقة مساومة فعالة يستطيع الأمريكيون أن يؤثروا بها على الفيتناميين. ووجدت فيتنام نفسها معزولة اقتصاديا وسياسيا على حد سواء؛ وخلال السنوات العشر لاحتلال فيتنام العسكرى لكمبوديا، كان أعضاء الجمعية العامة للأمم المتحدة يقترعون بصورة ساحقة لصالح قرار « الآسيان » السنوى المقدم للجمعية العامة، والذى يطالب فيتنام بالانسحاب. وقد اعتبرت الولايات المتحدة أن صراع كمبوديا عدوان من قبل الشيوعية الفيتنامية، وحرب بالوكالة بين الصين والاتحاد السوفيتى على حد سواء. وفى الوقت نفسه، فإنه نظرا لعلاقة فيتنام الوثيقة مع الاتحاد السوفيتى، أصبح النزاع وجها آخر من وجوه التنافس السوفيتى الأمريكى فى منطقة المحيط الهادئ. وأصبحت كمبوديا عنصرا أساسيا فى « العلاقة الاستراتيجية » بين بكين وواشنطن فى مواجهة الاتحاد السوفيتى ووكيله، فيتنام. ذلك أن ما كان يضر فيتنام، كان يضر الاتحاد السوفيتى.

وكانت إدارة ريجان، كما سلف القول، قد أكدت مجددا الشروط الأمريكية المسبقة للتطبيع: انسحاب كامل ومحقق للقوات الفيتنامية من كمبوديا. وكانت «وتيرة ونطاق التطبيع » سيتأثران بتعاون فيتنام فى حل قضايا أسرى الحرب والمفقودين والقضايا الإنسانية الأخرى. وفى سنة ١٩٨٥ ، وسعت الإدارة هذا الشرط : وأصبح يتعين أن يتم الانسحاب الفيتنامى « فى سياق حل وسط للتسوية السياسية فى كمبوديا ». وعندما اكتسبت مفاوضات السلام فى كمبوديا قوة دفع، واستكملت فيتنام انسحابها العسكرى فى سنة ١٩٨٩، أصبحت إدارة بوش أكثر تحديدا بشأن ما ينبغى لهانوى أن تفعله – ألا وهو المشاركة النشيطة فى تسوية سلمية، والتأثير على « النظام العميل » لرئيس الوزراء هون سن فى بنوم بنه ليحذو حذوها – بغية بدء التطبيع الأمريكى الفيتنامى الرسمى.

وفى إبريل ١٩٩١، أعلنت إدارة بوش جدولا زمنيا ترتبط مفاتيحه بكمبوديا وقضية الأسرى والمفقودين. كانت « خريطة الطريق » هذه استجابة لانتقادات الديمقراطيين الذين اتهموا السياسية الأمريكية تجاه الهند الصينية بأنها تسير على غير هدى من الناحية الاستراتيجية، وأنها حالت دون استفادة رجال الأعمال الأمريكيين من الفرص المتاحة فى فيتنام. وقد حاولت خريطة الطريق تقنين إجراء للحصول على مقابل، تعرف فيتنام بمقتضاه ما هو متوقع منها، وما المنافع التى ستحققها عند اتخاذها خطوات مقابلة خلال عملية التطبيع. ولقد حددت خريطة الطريق بوضوح لا لبس فيه المطالب الأمريكية التى يتعين على فيتنام قبولها كأساس عملى للتحرك تدريجيا نحو العلاقات الدبلوماسية الكاملة، وتعديل العقوبات أو إلغائها. وفى رأى النقاد، أن خريطة الطريق كانت تمثل مطالب أمريكية من جانب واحد وغير عادلة بطبيعتها تفرض على فيتنام. وبالنسبة لممارسى السياسة الواقعية، فإن خريطة الطريق لم تفعل سوى توضيح ما هو واضح : أن الولايات المتحدة تمسك بزمام الأمور. وبالطبع كان المعسكران

كلاهما على صواب فى تفسيرهما. وقد عكست خريطة الطريق عدم ثقة أمريكية مستمر بالتزام هانوى باحترام الاتفاقيات الدبلوماسية. كما عكست الحقيقة الفظة للسياسات الدولية : فى حين كان التطبيع جذابا لهانوى التى كانت تشهد تحلل الشيوعية السوفيتية، فقد كان يحظى بأولوية منخفضة بين الحشد الكبير من أهداف السياسة الخارجية العالمية لواشنطن. وفى الكابيتول هيل، كان رد فعل بعض أعضاء الكونجرس الذين اهتموا بفيتنام هو « دعوهم ينضجون بالغلى البطىء على نارهم الهادئة ».

وخلال هذه الفترة، كانت أمريكا فى موقف يمكنها من ممارسة أقصى تأثير. ذلك أن فيتنام، التى كانت تتعرض بالفعل للضغط للوصول إلى حل وسط بشأن كمبوديا، وتعانى تخفيضا حادا فى المعونة السوفيتية، كانت تواجه محنا اقتصادية فى الداخل. ولم يكن أمامها خيار كبير سوى تحقيق التطبيع بموجب الشروط التى وضعتها الولايات المتحدة، وأن تأمل فى أن تساعد العلاقات التجارية مع السوق الأمريكية المجزية، فى نهاية الأمر، على إنقاذ اقتصاد السوق الاشتراكية الفيتنامى الآخذ فى التداعى.

ويتعين أيضا النظر إلى تصرفات فيتنام فى سياق تغييرات بحر السياسة العالمية التى كانت تحدث فى ذلك الوقت. فقد وقعت فيتنام اتفاقات السلام فى كمبوديا التى رعتها الأمم المتحدة، ووضع مشروعها المؤتمر الدولى بشأن كمبوديا الذى عقد فى باريس، وساندتها «الآسيان ».[٢٢] وبالإضافة إلى ذلك، تحسن التعاون الفيتنامى الرسمى بشأن تسوية قضايا أسرى الحرب والمفقودين بصورة كبيرة. وفى كلتا القضيتين كانت العقوبات الأمريكية أسلحة ماضية بصورة لا مراء فيها. ومع ذلك فإن العقوبات وحدها، ربما لم تكن لتجبر فيتنام على الأخذ بتغييرات غير متوقعة فى السياسة لو لم يكن الاتحاد السوفيتى والنظم الشيوعية فى شرقى أوروبا قد بدأت فى التحلل. وفى الحساب النهائى، فإن انهيار الشيوعية الأوروبية، والضغط الذى لا يهدأ من قبل الصين، كانا هماالعاملان الرئيسيان اللذان أجبرا فيتنام على التخلى عن جهودها للإبقاء على كمبوديا تحت سيطرتها.

تحريك معالم الأهداف

على الرغم من التقدم فى قضية كمبوديا، أوضحت إدارة بوش أن جميع متطلبات الأجزاء الأولى من خريطة الطريق لم تكتمل. وأشارت بصفة خاصة إلى أن التقدم بشأن إعادة أشلاء المفقودين لم يكن كافيا، وأنه لم يتم الحصول على جميع المعلومات التى تريدها الولايات المتحدة (على سبيل المثال، السجلات والخرائط والتقارير المحلية الفيتنامية المتعلقة بالأشخاص المفقودين). وإذ اعترفت الولايات المتحدة ببعض التحركات الإيجابية من قبل فيتنام، فقد تعهدت فى مارس سنة ١٩٩٢ بتقديم حزمة معونة إنسانية قيمتها ٣ ملايين دولار فى شكل منح دراسية للطلاب الفيتناميين القادمين للولايات المتحدة، ووسعت معونتها فى

مجال الجراحات التعويضية والرعاية الصحية التى تقدمها الفرق الطبية الأمريكية المعنية بالبحوث الميدانية الخاصة بالمفقودين. واستؤنفت الاتصالات الهاتفية بين فيتنام والولايات المتحدة. وتم السماح بالصفقات التجارية التى تفى بمعايير « الاحتياجات الإنسانية الأساسية» (على سبيل المثال، الجراحات التعويضية وغيرها من أوجه الرعاية الصحية، وتوفير احتياجات التعليم والتدريب، والكتب) بصورة روتينية. وتم رفع القيود الحكومية الأمريكية على المنظمات غير الحكومية الأمريكية العاملة فى فيتنام، وتم تيسير شحن المساعدات الإنسانية للمنظمات غير الحكومية إلى فيتنام.

وكان تأثير اليابان فى ضمان استمرار الامتثال الفيتنامى كبيرا. وإذ ركزت طوكيو أعينها على الانتخابات الرئاسية فى نوفمبر سنة ١٩٩٢، فقد أخطرت هانوى أنها لن تعارض الولايات المتحدة فى تقديم مساعدة إنمائية رسمية أو فى مساندة قيام المؤسسات المالية الدولية بتقديم قروض لفيتنام، طالما ظلت قضية الأسرى والمفقودين قضية سياسية بالدرجة الأولى. فلم يكن اليابانيون فى حاجة إلى عامل إثارة آخر فى علاقتهم الثنائية مع الأمريكيين. وهكذا فإن الضغوط الاقتصادية غير المباشرة على هانوى من قبل بلدان ثلاثة، دعمت السياسة الأمريكية.

وكانت الزيارة التى قامت بها إلى فيتنام فى إبريل سنة ١٩٩٢ لجنة مختارة من مجلس الشيوخ الأمريكى بشأن قضية الأسرى والمفقودين، تهدف صراحة إلى إرساء الأساس لقبول الكونجرس تطبيع العلاقات مع فيتنام. وقد رأس الوفد السناتور جون كيرى، وهو بطل من أبطال الحرب الذين تحولوا إلى مناهضتها، وبوب سميث، وهو جمهورى محافظ من نيوهامبشير، تبنى قضية الأسرى والمفقودين. وكان السناتور كيرى، إلى جانب السناتور جون ماكين، وهو عضو جمهورى محافظ له تأثير واسع يمثل أريزونا، كان قد أمضى خمس سنوات كأسير حرب فى « هيلتون هانوى »، مستعدين لقيادة الجهود فى اتجاه إيجابى. وذكر تقرير اللجنة المختارة أنه « ليس هناك فى هذا الوقت دليل ساحق يبرهن على أن أى أمريكيين لا يزالون أحياء فى الأسر فى جنوب شرق آسيا ».[٢٣] ومع ذلك، فقد فشلت جلسات الاستماع المثيرة للجدل التى عقدتها اللجنة، والمشاجرات العامة بين الفرق المختلفة داخل الحكومة الأمريكية، وبين مجموعات المصالح المهتمة بالأسرى والمفقودين، فى تسوية القضية. وفى حين تم الحصول على تعاون فيتنامى أفضل، فإن الخلاف الداخلى المشتعل على الجانب الأمريكى ظل يحبط تحقيق مزيد من التحرك.

وقد نظرت إدارة بوش فى أيام محاقها فى اتخاذ خطوات إضافية نحو التطبيع، بل وربما حتى رفع الحظر كلية والاتفاق على فتح سفارات. ولكن الفيتناميين، لسبب ما، اختاروا عدم المضى لاستكمال الميل الأخير فى توفير المعلومات عن المائة أو نحوهم المتبقين من « آخر من عرف أنهم أحياء » من حالات المفقودين، وهو الأمر الذى ربما كان سيعجل باستجابة أمريكية

مواتية. وحتى لو كان الفيتناميون قد فعلوا ذلك، فقد كان مجلس الأمن القومى يعتقد أنه من الحيطة عدم اتخاذ هذه الخطوة حتى تكتمل عملية الانتخابات الكمبودية فى مايو سنة ١٩٩٣.[٢٤] وبالإضافة إلى ذلك، فإنه نظرا لضراوة المعركة الانتخابية ووضع كلينتون المكشوف فيما يتعلق بفيتنام، فإن الجمهوريين الراحلين ربما لم تكن لديهم رغبة فى أن يجنبوا الديمقراطيين القادمين الشقاء السياسى الناجم عن التصدى لقضية الأسرى والمفقودين الحرجة. لقد تركوا للرئيس كلينتون أن يحقق السلام مع هانوى، وربما لأن يعلن فى تاريخ ما فى المستقبل أن قضية الأسرى والمفقودين قد حلت أخيرا، وأن يتحمل المعمعة السياسية التى ستنجم عن هذا الإعلان.

المشى على أطراف الأصابع نحو التطبيع فى ظل كلينتون

فى يناير سنة ١٩٩٣، ومع مجىء إدارة ديمقراطية يرأسها رئيس مؤهلاته ضعيفة فى مجال السياسة الخارجية، وبصفة خاصة تجاه فيتنام، واجه التطبيع مشكلات إضافية. وللمضى قدما للأمام، كان الأمر يقتضى من الإدارة أن تعتمد على أنصار التطبيع فى الكونجرس، وبصفة أساسية السناتورين كيرى وماكين، لتزكية موقف الإدارة لدى الرأى العام. وارتد بوب سميث، نائب كيرى فى الرئاسة، إلى موقفه السلبى الأصلى بشأن التعاون الفيتنامى، وأعرب عن استمرار العداء تجاه فيتنام الذى تشعر به أقلية صوتها مسموع من الرأى العام الأمريكى.[٢٥] وقد ردد بعض أعضاء مجلس النواب مع دوائر أمريكية من أصل فيتنامى، هذه الآراء، مثلما فعل النائب بنجامين جيلمان، رئيس لجنة العلاقات الدولية.

وبعد التعاون بشأن الأسرى والمفقودين، كان المطلب الأساسى لخريطة الطريق هو استمرار تعاون فيتنام بشأن عملية السلام فى كمبوديا. وقد تم تلبية هذا الشرط بالإجراءات التى اتخذتها فيتنام منذ توقيع اتفاقيات باريس فى سنة ١٩٩١، وعلاقات فيتنام اللاحقة مع حكومة الائتلاف الكمبودى التى تولت السلطة نتيجة للانتخابات الوطنية فى كمبوديا فى مايو سنة ١٩٩٣ .

بيد أنه فى إبريل سنة ١٩٩٣، أدى التأثير السياسى لتقرير غير مؤكد بأن فيتنام تقاعست عن إطلاق سراح ٦١٤ من أسرى الحرب الأمريكيين فى وقت إبرام اتفاقيات باريس سنة ١٩٧٣، إلى إرجاء الإدارة الموافقة على الخطوة الأخيرة من المرحلة الثانية من خريطة الطريق التى وضعت فى سنة ١٩٩١، أى مساعدة فيتنام على التخلص من متأخراتها المستحقة للمؤسسات المالية الدولية.[٢٦] واعترضت الإدارة على حصول فيتنام على مثل هذه القروض، والتى كانت قد اقترحتها فرنسا واليابان من أجل اجتماع إبريل لصندوق النقد الدولى والبنك الدولى. ولم يصبح الرئيس فى موقف أقوى محليا يمكنه من أن يعلن أن الولايات المتحدة لم تعد تعارض مثل هذا الإقراض، إلا بعد عودة وفد الكونجرس من هانوى، وتأييده للمضى قدما للأمام.

وتوضح الشهور الستة التالية التناقض اللصيق بالسياسة الأمريكية الذى خلقته العواطف الخاصة بقضية الأسرى والمفقودين. وقد جعل إلغاء الاعتراض على الإقراض الدولى لفيتنام دون رفع الحظر، دوائر الأعمال الأمريكية فى وضع غير موات فى المنافسة مع الشركات الأجنبية للحصول على مشروعات البنية الأساسية الكبيرة التى أصبحت ممكنة التنفيذ بفضل تمويل البنك الدولى. ومع ذلك فإن الإدارة - والمؤكد مجموعات الضغط الصخابة بشأن الأسرى والمفقودين - لم تكن راغبة فى التخلى عما بدا أنه وسيلة التأثير الحقيقية الأخيرة فى التفاوض من أجل فرص أكثر للحصول على الملفات الحساسة، وتحقيق « تقدم ملموس » فى مائة أو ما إلى ذلك من « حالات التناقض » التى بدا أن الفيتناميين قادرون على حلها. وبالمثل، عارضت مجموعات الضغط بشأن الأسرى والمفقودين، والذين كانت تؤيدهم الرابطة الأمريكية للمحاربين القدماء، وعدة مجموعات أصغر من قدامى المحاربين أى انفتاح على فيتنام (كان قدامى المحاربين فى الحروب الأجنبية مقسمين، لكنهم اتخذوا بصورة عامة موقف إيجابيا بشأن التطبيع). وعلى النقيض من ذلك، كان مجتمع دوائر الأعمال الأمريكية نصيرا قويا على نحو متزايد للتطبيع. وبداية من سنة ١٩٩٢،ترسخ الإصلاح الاقتصادى الفيتنامى، وبدت آفاق الاستثمار الأمريكى مشرقة. وضغط عشرات من الشركات التجارية الأمريكية الرئيسية التى كانت تسعى للمشاركة فى السوق الفيتنامية - مثل بوينج، كاتربيلار، سيتى بنك، موبل - على الكونجرس والإدارة.

وزار وفد آخر من الإدارة هانوى فى يوليو سنة ١٩٩٣ (بعد أكثر من سنة من زيارة لجنة كيرى سميث المختارة) للضغط مرة أخرى من أجل تحقيق مزيد من التقدم بشأن الأسرى والمفقودين. وذكر الوفد عند ظهوره أمام لجنة العلاقات الخارجية بمجلس الشيوخ فى ٢١ يوليو، أن الحظر لا يجب أن يرفع ما لم يتحقق مزيد من التقدم الملموس. وفى الوقت نفسه، أبرز الوفد أن هناك مزايا تجارية محتملة لتحسين العلاقات، وحقيقة أن بلدانا أخرى شرعت تسيطر على السوق الفيتنامية. وإذ استخدم الرئيس كلينتون العصا مع قليل من الجزر، فقد جدد الحظر فى سبتمبر، لكنه وافق فى الوقت نفسه على تقديم ٢,٥ مليون دولار معونة إنسانية للأيتام الفيتناميين، وبرامج الجراحة التعويضية. وفى ديسمبر، خفف الرئيس الحظر، بالسماح للشركات الأمريكية بالتقدم لعطاءات المشروعات التى تمولها المؤسسات المالية الدولية « انتظارا لرفع الحظر». وحينذاك، كان هناك إحساس بالحتمية؛ ولم يكن السؤال هو ما إذا كان سيتم التطبيع الدبلوماسى أم لا، بل متى يتم ذلك.

وفى ٣ فبراير سنة ١٩٩٤، أمر الرئيس كلينتون بإنهاء العقوبات الباقية بموجب الحظر الاقتصادى؛ وفى ٢٦ مايو، أعلنت فيتنام والولايات المتحدة عزمهما على فتح مكاتب اتصال لكل منهما فى عاصمة الآخر. [٢٧] وفى ١١ يوليو سنة ١٩٩٥، أعلن الرئيس أن الولايات

المتحدة ستقيم، بعد لأى، علاقات دبلوماسية كاملة مع جمهورية فيتنام الاشتراكية. وبعد بضعة أيام، أعلنت رابطة أمم جنوب شرق آسيا (الآسيان) أن فيتنام ستصبح العضو الثامن بها، مما يجسد رحلة فيتنام الشيوعية التى استمرت ربع قرن من دولة منبوذة إقليميا إلى دولة تحظى بالاحترام الإقليمى.

ومع رفع الحظر وإقامة علاقات دبلوماسية، كانت هناك عقوبة مهمة مفروضة على فيتنام لا تزال سارية : حرمانها من وضع التجارة غير التمييزية (وضع الدولة الأولى بالرعاية، الذى يسمى الآن « العلاقات التجارية الطبيعية »). وأرجأ الرئيس تعديل جاكسون – فانيك، الذى يتعلق بحرية الهجرة فى سنة ١٩٩٨، (ومرة ثانية فى سنة ١٩٩٩) دون اعتراض من الكونجرس، وبذا سمح بتقدم المفاوضات بشأن إبرام اتفاقية ثنائية للتجارة. وقد ثبت أن الاتفاق على تفاصيل الاتفاقية أمر صعب تماما، مثل النزاع الكمبودى، ولم يتم التوقيع بالأحرف الأولى على « اتفاق على المبادئ » إلا فى ٢٥ يوليو سنة ١٩٩٩ فى هانوى مع بقاء «تفاصيل فنية » معينة يتعين الاتفاق عليها. وكان من المقرر أن يتم التوقيع على الاتفاقية النهائية من قبل الرئيس كلينتون، ورئيس الوزراء الفيتنامى فان فان كاى، فى اجتماع «التعاون الاقتصادى لآسيا والمحيط الهادئ» فى سبتمبر فى أوكلاند، بنيوزيلندا. وفى اللحظة الأخيرة، طالب الجانب الفيتنامى بتأجيل التوقيع، بقصد إجراء مزيد من النقاش حول «التفاصيل الفنية»، وبذلك حطم الآمال فى أن ينظر الكونجرس الأمريكى فى الأمر خلال سنة ,١٩٩٩ وبالتالى أصبح مصير اتفاقية التجارة الثنائية غير مؤكد. ولم يكن ممكنا تقديم الاتفاقية إلى الكونجرس قبل يناير سنة ٢٠٠٠، وفى ضوء تقلبات انتخابات الرئاسة الأمريكية القادمة، لم يكن من المرجح أن تمضى الاتفاقية فى طريقها حتى سنة ٢٠٠١. وقد قدمت أسباب مختلفة لرفض هانوى التوقيع، مثل الغضب من بيانات وزيرة الخارجية الأمريكية مادلين أولبرايت بشأن حقوق الإنسان، خلال زيارتها فيتنام قبل مؤتمر « الأبيك »، والضغط من بكين على هانوى لكيلا توقع قبل قبول الصين فى منظمة التجارة العالمية. بيد أن التفسير الأكثر رجحانا، هو أن هذا الرفض عكس التناقضات داخل القيادة العليا الفيتنامية التى كانت تتصارع على السلطة قبل مؤتمر الحزب التالى المزمع فى سنة ٢٠٠١، وهو صراع عكس بدوره المخاوف عميقة الجذور بشأن العواقب المحتملة لفتح الاقتصاد الفيتنامى أمام المنافسة الخارجية بالطرق التى تتطلبها الاتفاقية.

خاتمة

فى محاولة التفاوض على قيام علاقة أمريكية فيتنامية جديدة، لماذا بدت العملية التى تعثرت فى ٧٧ – ١٩٧٨، على حافة النجاح فى ١٩٩٩لمجرد إبرام اتفاقية ثنائية للتجارة ؟ ما الدروس المستخلصة من الممارسة العامة للسياسة الأمريكية من سنة ٢٠٠٠ فصاعدا، والتى يمكن التوصل إليها من هذه العملية المضنية التى استمرت خمسة وعشرين سنة ؟

أولا، وربما الأكثر أهمية، أن المفاوضات خلال فترتى كارتر، وريجان - بوش، تمت فى سياق عالمى مختلف بصورة جذرية. فقد واجهت إدارة كارتر فيتنام وهى تعتبر نفسها موجة المستقبل، على حد تعبير لى دوان السكرتير العام للحزب الشيوعى الفيتنامى. لقد كانت فيتنام « مخفرا أماميا لا يمكن اختراقه للنظام الاشتراكى، وعاملا مهما فى ... الاستقلال الوطنى والديمقراطية والتقدم الاجتماعى فى جنوب شرق آسيا »[٢٨] وبالإضافة إلى ذلك، كانت فيتنام فى ذلك الوقت، تحظى بتأييد قوة عظمى، الاتحاد السوفيتى. ولما كانت فيتنام تجهل آليات النظام السياسى الأمريكى (ذكر خطاب نيكسون عن « بذل أفضل الجهود »، صراحة، أن معونة التعمير لن يتم منحها إلا وفق الإجراءات الدستورية، أى بموافقة الكونجرس وتعاونه)، فقد شعرت فى ١٩٧٧ بأنها فى موقف قوى تتفاوض منه، وتصرفت وفق ذلك. وعلى النقيض من ذلك، كانت إدارتا بوش وكلينتون تواجهان فيتنام التى أخذ نظامها الاقتصادى الماركسى ينهار بصورة بائسة. كان الاتحاد السوفيتى قد تخلى عن ذلك البلد فى ظل الرئيس السوفيتى ميخائيل جورباتشوف ابتداء من ١٩٨٦، ثم شهد فيما بعد انهيار الكتلة الشيوعية فى أوروبا الشرقية فى ١٩٨٩، وتفجر الاتحاد السوفيتى فى ١٩٩١. ولم يفت هانوى أن تدرك أن الولايات المتحدة تمسك بكل الأوراق الرابحة، وتصرفت مرة أخرى بمقتضى ذلك، على الأقل حتى اللحظة التى رفضت فيها التوقيع على اتفاقية التجارة الثنائية، كما سلف القول. ومن ثم فإن الدرس الأول هو « النضج » - أى أن السياق الجيوبولوتيكى للحظة الراهنة لابد وأن يفضى إما إلى حل وسط من قبل الطرفين أو إلى وضع متفوق بوضوح لأحد الطرفين، يجعل قيام الطرف الآخر بمزيد من الجدل أمرا غير ذى أهمية. وفى ضوء هذا الإدراك، يمكن للمرء أن يخلص إلى أن التفوق الذى تحظى به الولايات المتحدة حاليا فى عصر ما بعد الحرب الباردة، قد جعل الارتباط خيارا أكثر جدوى وأكثر قدرة على البقاء لتحقيق أهداف السياسة الخارجية الأمريكية، طبعا بافتراض أن الولايات المتحدة ترغب فى الارتباط.

وبالإضافة إلى ذلك، أثبتت فترة كارتر أن الرطانة الخاصة بالنوايا الطيبة ليست بديلا للدقة والوضوح عند التفاوض على تفاهمات بين الخصوم السابقين. لقد بدأت بعثة وود كوك مسيرة، لكن نتائجها صيغت بصورة غير محددة وولدت آمالا غير دقيقة، مما عرقل المفاوضات الرسمية فى ١٩٧٧ و١٩٧٨ ، إن الفيتناميين وقد « أصابهم الدوار من النجاح » (على حد تعبير لينين) بعد إلحاقهم الهزيمة بقوة عظمى، تشبثوا بفكرة التعويض المكافىء الحتمى للتطبيع. ولم يتم وضع خطة للعمل، وتركت الأمور للنوايا الفيتنامية غير المحددة بشأن المفقودين، وللتوقعات الأمريكية غير الواضحة.

لنقارن هذا النهج الفضفاض مع خريطة الطريق التى وضعت فى ظل بوش وكلينتون. إن خريطة الطريق مثال لكيف يمكن استخدام العقوبات، والإغراء برفعها، بفاعلية للتأثير على الطرف المعاقب. لقد قننت خريطة الطريق إجراء تحديد المقابل على نحو لم يكن متكافئا فى

الواقع؛ فقد ظلت الولايات المتحدة تمسك بالسوط فى يدها. وكانت فيتنام تعرف ما هو متوقع منها، وما المنافع التى ستتحقق مع اتخاذها خطوات مقابلة فى أثناء العملية. لقد كانت خريطة الطريق غامضة عمدا فى بعض أجزائها، وكانت محددة فى بعض الأجزاء الأخرى؛ وكانت الولايات المتحدة هى المفسر الوحيد الذى يحدد متى تم الوفاء بشرط معين، سواء يتعلق بكمبوديا أو بالأسرى والمفقودين. وبذلك عكست خريطة الطريق بصورة دقيقة وإن كانت فظة، الوضع النسبى لقوة البلدين.

وبالإضافة إلى ذلك، فإن هاتين الواقعتين تقدمان دروسا مفيدة بشأن إدارة استراتيجيات الارتباط فى مناخ سياسى محلى حساس وفى ظل كارتر، لم يبذل جهد كبير لإعداد أساس محلى للتطبيع. إذ تم الإعلان فى سنة ١٩٧٧ عن بعثة وود كوك، خلال نفس الأسبوع الأول لإدارة كارتر الجديدة. وقد أنجز كارتر جيدا التعهد الذى قدمه خلال حملة انتخابات الرئاسة فى سنة ١٩٧٦، وكان المحركان الأولان للتطبيع، فانس وهولبروك، يتلهفان لإبراء الجراح السيكولوجية لحرب فيتنام (وكذلك إبعاد فيتنام عن السوفيت). وربما جعل هذا التلهف صانعى السياسة يسيئون الحكم على مدى رغبة الرأى العام الأمريكى فى « إلقاء الحرب وراء ظهورنا ». وجاءت إيماءة قوية عن المشكلات المحلية التى سيواجهها التطبيع مستقبلا، فى يونيو سنة ١٩٧٧، عندما حظر الكونجرس، ردا على الطلب العلنى لفيتنام بدفع « تعويضات » فى اجتماع باريس الأول، سداد أى مدفوعات من هذا القبيل فورا. وعلى النقيض من ذلك، ففى ظل ريجان تم إيلاء اهتمام دقيق بالخطوات المحددة المطلوبة لتحقيق تقدم بشأن تصفية قضية الأسرى والمفقودين، والتى ظهرت فى النهاية باعتبارها « الأولوية العليا » للأمة. وبالمثل، ففى ظل بوش وكلينتون، استمرت القضية تحتل الصدارة والمقدمة. وأكملت إجراءات الكونجرس، فيما عدا بعض الاستثناءات، سياسة الإدارة. وكانت الشهادات، والنتائج، والمواقف المعلنة لأعضاء الكونجرس ذوى النفوذ والوفود الرسمية، بصفة عامة، مفيدة فى تمهيد الطريق أمام الرئيس ليتخذ مزيدا من الخطوات المتدرجة. وللسبب نفسه، كانت هناك مفارقة محزنة فى رفض فيتنام فى سبتمبر سنة ١٩٩٩ توقيع اتفاقية التجارة الثنائية، والتى اعتبرها الإصلاحيون مفيدة بقدر كبير للاقتصاد الفيتنامى. ومن الواضح أن المفاوضين الفيتناميين، بعد ثلاث سنوات من المساومة العنيفة مع نظرائهم الأمريكيين، كانوا قد مضوا إلى أبعد مما يريد المكتب السياسى، وهو الدائرة التى تهم حقا فى فيتنام.

وأخيرا، فإن عملية التطبيع فى ظل بوش وكلينتون لم تكشف فقط عن أهمية تدبر قوة الدفع اللازمة لعملية الارتباط، بل وفرت أيضا تكتيكات ممكنة للقيام بذلك. إن مناورات التعويض والمقابل الصغير مهمة دائما فى المفاوضات الطويلة. وبدلا من مجرد رفض التقدم إلى المرحلة التالية من خريطة الطريق، قرنت الإدارتان تحفظاتهما بصرف المعونة الإنسانية للإبقاء على المسيرة ماضية فى طريقها. وشجعت الإدارتان، كلتاهما، خلق توافق فى الرأى

فى مجتمع الأعمال يحبذ رفع الحظر التجارى على أساس المصلحة الذاتية المستنيرة، أى الحصول على حصة من السوق الفيتنامية فى المستقبل.[٢٩] وقد وازنت هذه الدائرة المناصرة نفوذ المجموعات المعنية بالأسرى والمفقودين التى اتجهت إلى مقاومة تقديم تنازلات لفيتنام. وفى النهاية، ربما كان الضغط الذى مارسه القطاع الخاص على الكونجرس والإدارة حاسما.

وفى نهاية المطاف، ينبغى فهم كل حالة فى سياقها الفريد الخاص. بيد أن الدروس التى توفرها المقارنة بين الجهود المختلفة خلال العقود الماضية لتطبيع العلاقات مع فيتنام، هى دروس قيمة لصانعى السياسة الذين قد يبحثون التطبيع مع بلدان أخرى حاليا.

هوامش

١- Robert S. McNamara and others, *Argument without End In Search of Answers to the Vietnam Tragedy* (New York: Public Affairs, 1999) ويبحث هذه المسألة من منظور كل من فيتنام وامريكا.

٢- Henry Kissinger, "The United States and Japan in a Changing World," Japan Society speech, June 18, 1975, *Department of State Bulletin,* vol. 73 (July 7, 1975), pp. 1-8.

٣- فى سبتمبر ١٩٧٦، كرر ارثر هيومل مساعد وزير الخارجية لشرق اسيا والمحيط الهادئ مجددا أنه فيما يتعلق بفيتنام، لاتزال الولايات المتحدة تتطلع إلى المستقبل، وليس للماضى، لكنه حدد أنه «بالنسبة لنا، فإن اكثر العقبات خطورة فى المضى فى التطبيع هى رفض هانوى إعطائنا حصرا كاملا بالمفقودين فى العمليات». وفيما يتعلق بتقديم مساعدة للتعمير فيما بعد الحرب إلى فيتنام كجزء من اتفاق كيسنجر- لى دوك ثو، ذكر هيومل بحزم أن هانوى قد انتهكت اتفاقية باريس (١٩٧٣) بصورة جسيمة بحيث لم نعد ملزمين بتقديم المساعدة، وعلى اية حال فقد حظر الكونجرس مثل هذه المساعدة بحكم القانون [بموجب قانون تخصيص المساعدات فى ١٩٧٦]. U.S. Congress, House Committee on International Relations, Special Subcommittee on U.S. Policy in Southeast Asia, *Hearings*, September 1976, p. 6, cited in Frederick Z. Brown, *Second Chance: The United States and Indochina in the 1990s* (New York: Council on Foreign Relations, 1989), pp. 20-21.

٤- Nayan Chanda, *Brother Enemy: The War after the War* (Harcourt Brace Jovanovich, 1986), p. 146 (interview with Richard Holbrooke).

٥- Cyrus Vance, *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy* (Simon and Schuster, 1983), p. 450.

٦- انظر Brown, *Second Chance.*

٧- تشمل وفد وود كوك، السناتور مايك مانسفيلد، والنائب جى فى (سونى) مونتجمرى، والسفير تشارلز يوست، ونصيرة حقوق الإنسان ماريان رايت إيدلمان. وكانوا جميعا فيما عدا مونتجمرى ينتقدون تورط أمريكا فى الحرب لحد ما. وقد اجتمعوا برئيس الوزراء فام فان دونج، ووزير الخارجية نجوين ديوترينه، ونائب وزير الخارجية فان هين، نظير هولبروك فيما بعد فى محادثات التطبيع فى باريس.

٨- "Text of Message from the President of the United States to the Prime Minister of the Democratic Republic of Vietnam, February 1, 1973," *Congressional Record,* June 22, 1977, p. 20290.

٩- عقب توقيع اتفاقيات باريس مباشرة، بدأ الفيتناميون الشماليون تشييدا حاشدا للطرق وخطوط الأنابيب على امتداد ممر هوشى منه المؤدى إلى الجنوب إلى منطقة سايجون، والتى يسهل ملاحظتها من الجو وإن حصنها الاتفاق من الهجوم عليها. وفى منطقة دلتا الميكونج، استعادت القوات الشيوعية بحلول أواخر ربيع ١٩٧٤ كل الإقليم الذى كانت قد فقدته لحساب حكومة ثيو قبل وقف إطلاق النار. وبدأت الاستعدادات لما تحول إلى الهجوم الأخير من فيتنام الشمالية فى صيف ١٩٧٤ . وتوجد وثائق كثيرة عن هذه الأنشطة فى تقارير قادة جيش فيتنام الشمالية وجبهة التحرير الوطنى فى الجنوب فى ذلك الوقت. انظر General Van Tien Dung, *Our Great Spring Victory: An Account of the Liberation of South Vietnam*, trans. John Sprageas Jr. (Monthly Review Press, 1977); General Tran Van Tra, *Vietnam: History of the Bulwark B2 Theatre,* vol. 5, *Concluding the 30- Years' War,* trans. Joint Publications Research Service, Arlington, Va. (Springfield, Va.: National Technical Information Service, 1983); Alan Dawson, *55 Days: The Fall of South Vietnam* (Prentice-Hall, 1977), pp. 22-25.

١٠- *Washington Post,* March 18, 1977, quoted in Chanda, *Brother Enemy,* p. 141.

١١- Office of the White House Press Secretary, *Presidential Commission on Americans Missing and Unaccounted for in Southeast Asia: Report on Trip to Vietnam and Laos, March 16-20, 1977*, p. 11.

١٢- "President Carter's Press Conference, March 24, 1977," *Public Papers of the Presidents: Jimmy Carter,* vol. 1 (Government Printing Office, 1977), p. 501.

١٣- المرجع المذكور، ص ٤٩٩ .

١٤- House Select Committee on Missing Persons in Southeast Asia, *Americans Missing in Southeast Asia: Final Report Together with Additional and Separate Views of the Select Committee on Missing Persons in Southeast Asia,* Report 94-1764, 94 Cong. 2 sess. (December 13, 1976), p. 114.

١٥- يستند هذا الحكم إلى ملاحظات المؤلف، يوليو ١٩٧٧- اغسطس ١٩٧٨ كمدير قطرى لفيتنام ولاوس وكمبوديا فى مكتب شئون شرق آسيا والمحيط الهادئ فى وزارة الخارجية فى ظل مساعد الوزير هولبروك.

١٦- Amendment (offered by Representative John Ashbrook) to Foreign Relations Authorization Act, Fiscal Year 1978, Sec. 113, *Congressional Record*, May 4, 1977, p. 13417.

١٧- Amendment (offered by Senator Robert Dole) to Omnibus Multilateral Development Institutions Act, H.R. 5262, Sec. 703, *Congressional Record*, May 19, 1977, p. 15625.

١٨- Vu Hoang, discussions with author, July 12, 1978, as described in Brown, *Second Chance,* chap. 3; Chanda, *Brother Enemy*, chap. 9.

١٩- نسخة طبق الأصل من مؤتمر فان هين الصحفي مذكور في Chanda, *Brother Enemy*, p.270.

٢٠- للاطلاع على تقرير جرىء عن علاقة فانس وبريجينسكى، انظر Patrick Tyler "The (Ab)normalization of U.S.-Chinese Relations," *Foreign Affairs,* vol. 78 (September-October 1999),pp. 93-122 حيث يتم وصف العداء بين وزارة الخارجية ومجلس الأمن القومى باعتباره «حربا أهليه شاملة»، تعليقات للرئيس السابق كارتر وبريجينسكى على مقال تايلر موجودة فى *Foreign Affairs*, vol. 78 (November-December 1999), pp. 164-66.

٢١- يمكن للمرء أن يخمن كيف كان التاريخ سيختلف . إذ كانت هانوى تستطيع الحصول على التطبيع الدبلوماسى بحلول منتصف ١٩٧٧بشروط أفضل (بما فى ذلك احتمالات تقديم معونة إنسانية) مما بدا أنها تقبله فى خريف ١٩٧٨ . وقيل إنه حتى منح هانوى فرص الباب الموارب والنوايا النهائية تجاه كمبوديا، ومقاربة إدارة كارتر لقضية فيتنام بصورة محددة، أعطى وزنا لا مبرر له لميول دنج هسياوبنج المعادية لفيتنام ، ومن ثم ربما بخس المصالح الاستراتيجية للولايات المتحدة حقها. ربما كان التطبيع فى ١٩٧٧ سيساعد على دفع فيتنام فى اتجاه الاعتدال فى الإصلاحات الداخلية والعلاقات الاقتصادية مع الغرب بعيدا عن الكوميكون. وربما أمكن تأخير عناق الدب السوفيتى أو تخفيفه على الأقل . وكان سيضعف مبرر الصين للغضب بسبب «عدم العرفان» من جانب فيتنام. وربما كانت فيتنام ستميل أكثر إلى حشد الرأى ضد بول بوت فى أوائل ١٩٧٨، بدلا من أن تمضى فى الطريق وحدها فى ديسمبر. بيد أنه بعد أغسطس ١٩٧٨، كانت فرص التطبيع أقل فى إحداث آثار إيجابية. فعندئذ كانت هانوى قد قررت إبعاد الخمير الحمر من السلطة بالقوة، ولم تكن الصين مستعدة للتنازل رغم عدم موافقتها على أعمال بول بوت العسكرية الاستفزازية ضد فيتنام . وقد تسبب هذا فى تشدد موقف فيتنام ودفعها أكثر نحو السوفيت. وفى الوقت الذى تخلى فيه ثاتش عن شروط فيتنام المسبقة للتطبيع مع الولايات المتحدة فى سبتمبر ١٩٧٨، كان الممثلون الأساسيون فى هذه الدراما الإغريقية قد مضوا فى مسارات متعارضة لا يمكن تعديلها. انظر Stephen Morris, *Why Vietnam Invaded Cambodia: Political Culture and the Causes of War* (Stanford University Press, 1999).

٢٢- United Nations, *Agreements on a Comprehensive Political Settlement of the Cambodia Conflict,* DP/ 1180-92077 (UN Department of Public Information, January 1992).

٢٣- انظر text of Final Report of the U.S. Senate Select Committee on POW-MIA Affair- Committee, *Congressional Record,* February 3, 1993, p. S1089.

٢٤- Karl D. Jackson, who served as Bush administration National Security Council senior staff member for Asia, interview by author, October 18, 1999.

٢٥- فى ظل إدارة ريجان، أصبحت العصبة القومية لعائلات الأسرى والمفقودين الأمريكيين فى جنوب شرق آسيا، ذات تأثير بارز فى المكائد السياسية المحلية الأمريكية بشأن قضايا فيتنام. ونسقت العصبة الاتصال بين الإدارة ونحو ٢٤٠٠ أسرة (فى ١٩٨٠) لهم أقارب مفقودون فى جنوب شرق آسيا. أساسا فى فيتنام، أو أماكن كانت تسيطر عليها فيتنام الشمالية أثناء الحرب. وأصبح المدير التنفيذى للعصبة، الذى أقام علاقات وثيقة مع العاملين بوزارة الدفاع ومجلس الأمن القومى، عضوا فى فريق العمل الحكومى الأمريكى الرسمى المكلف بقضايا المفقودين والأسرى، وصحب البعثات الحكومية إلى فيتنام ولاوس. وإذ اتهمت العصبة إدارتى فورد وكارتر بخيانة عائلات المفقودين والأسرى، فقد استخدمت نفوذها السياسى للتأثير على أعضاء الكونجرس، على نحو ناجح، لدرجة أنه بحلول ١٩٨٨ كان عدد قليل فقط من الأعضاء يعارض علنا الافتراض اللاهوتى تقريبا بأن هناك أمريكيين ربما مازالوا أسرى فى فيتنام. وقد قل نفوذ العصبة فى ظل إدارة بوش، حيث زاد الضغط الموازن من قبل مجتمع رجال الأعمال . وكان رأى العصبة أنه مهما كان التعاون الذى تبديه هانوى، فإنه لا يبرر إرخاء الحظر. وظهر انقسام حاد بين العصبة ووزارتى الخارجية والتجارة بشأن كيفية

التعاون مع فيتنام. ومضى المدير التنفيذى للعصبة إلى حد وصف الجنرال جون فيسى رئيس أركان الجيش الأمريكى السابق ومبعوث الرئيس بوش الخاص إلى هانوى بشأن شئون الأسرى والمفقودين، بأنه خائن. وفى مارس ١٩٩٥، فندت العصبة بيان وليام بيرى وزير الدفع بأن فيتنام تتعاون بصورة كاملة، واتهمت وينستون لورد مساعد وزير الخارجية لشئون شرق آسيا والمحيط الهادئ بأن شهادته «خطأ» أمام لجنة التخصيص بمجلس الشيوخ (انظر League News-letter, *Concerned Citizens*, March 24,1995) وظلت العصبة تعارض التطبيع الدبلوماسى عندما حدث فى يوليو ١٩٩٥ .

٢٦- Susumu Awanohara and Murray Hiebert, "Vietnam New MIA Row Dogs Hanoi," *Far Eastern Economic Review*, April 29, 1993, p. 12.

٢٧- جاء القرار عقب أشهر من المفاوضات المكثفة واقتراع مجلس الشيوخ فى ٢٧ يناير الذى وفّر للرئيس نوعا من الغطاء السياسى. وكانت لغة مجلس الشيوخ مرتبطة بقانون مجلس النواب ٢٣٣٣ والموقع فى القانون بى ال ١٠٣- ٢٣٦ فى ٣٠ إبريل ١٩٩٤ .

٢٨- التقرير السياسى للسكرتير العام للحزب الشيوعى الفيتنامى لى دوان المسجل فى *Communist Party of Vietnam, 4th National Congress: Documents* (Hanoi: Foreign Languages Publishing House, 1977), p. 39, cited in Vo Nhan Tri, *Vietnam's Economic Policy since 1975* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1990), p. 62.

٢٩- لعب مجلس التجارة بين الولايات المتحدة وفيتنام، التابع « للمركز الدولى » ، دورا كبيرا خلال التسعينيات فى تنسيق هذا الجهد وتوعية بيروقراطية الحكومة الفيتنامية بشأن القانون الأمريكى ولوائح التجارة الأمريكية.

٩
خاتمة

ريتشارد هاس
و ميجان أوسوليفان

يوضح هذا المجلد أن استراتيجيات الارتباط تستحق مزيدا من الاعتبار كوسيلة لتحقيق أهداف السياسة الخارجية. وفى تناقض مع الاهتمام الكبير الذى كرس لاستخدام القوة العسكرية، والعقوبات الاقتصادية، والمساعى الدبلوماسية، وجمع الاستخبارات، لم يدر سوى الحد الأدنى من المداولات حول استخدام الحوافز كوسيلة للسياسة الخارجية.(١) ويعكس تجاهل الباحثين للارتباط، مدى الندرة التى استخدم بها صانعو السياسة هذه الاستراتيجية. وهذا الإهمال فى حد ذاته يعكس جزئيا حقيقة أن استراتيجيات الارتباط لم تكن أبدا خيارا سياسيا سهلا. إن اختيار استراتيجية تسيطر عليها العقوبات وموجهة نحو عزلة نظام متمرد، ستحظى دائما بشعبية سياسية لدى بعض أقسام السكان، ويمكن دائما تبريرها باعتبارها اتخاذ موقف أخلاقى سام. وعلى النقيض من ذلك، فإن عبء الدفاع عن سياسة سينتقدها البعض حتما باعتبارها « تزلفا »، أو « غير أخلاقية »، يقع على عاتق صانعى السياسة الذين يدعون إلى الارتباط. ومثلما تبين حالة العراق بجلاء تام، فإن التكاليف السياسية لإخفاق استراتيجية الارتباط قد تكون مرتفعة. وحتى استراتيجيات الارتباط التى لا تشكل فشلا صارخا، تصبح موضع نقد كبير. ويمكن الادعاء بأن الانفراج مع الاتحاد السوفيتى، وإن كان مصدر إحباط شامل، قد حقق نجاحا كبيرا فى ساحة الحد من الأسلحة؛ ومع ذلك، فإن هنرى كيسنجر لا يزال يدافع عن إنجازات هذه السياسة والمبرر الكامل وراءها بعد مضى أكثر من ربع قرن. (٢)

ومثلما اتضح فى الفصل الذى كتبه روبرت سوتينجر عن الصين، فإن تعبير *الارتباط*، انتهى إلى أن يعنى أشياء كثيرة فى رطانة السياسة الأمريكية. وبالقدر الذى يعتقد به أن *الارتباط* مرادف للتفاعل، فإن العولمة دعمته بتقويض استراتيجيات العزل. بيد أن هذا المجلد يحدد *الارتباط* بمعنى أكثر تحديدا، ليشمل الاستراتيجيات التى تستخدم عنصرا قويا من الحوافز لتشكيل سلوك البلدان التى تثير المشكلات. وفى بحث استخدام هذه الاستراتيجيات الموجهة للحوافز، يرمى هذا الكتاب إلى استخلاص دروس أوسع من حالات جرى فيها

السعى لتحقيق تشكيلة من أهداف السياسة الخارجية من خلال استخدام الحوافز. وإننا إذ نفعل ذلك، فإننا لا ندعو بالضرورة إلى استخدام أكبر للارتباط فى السياسة الخارجية، بل نهدف فحسب إلى التشجيع على المراعاة المناسبة لمثل هذه الاستراتيجيات إلى جانب الخيارات الأوضح الخاصة بالقوة العسكرية، والعقوبات، وما إلى ذلك.

ورغم أنه يمكن توقع أن يؤدى النظر الملائم والمتساوى فى استراتيجيات الارتباط إلى استخدامها بصورة أكثر تكرارا، فإننا نسلم بأنه بغض النظر عن مدى ملاءمة الارتباط فى أى حالة، ليس هناك أى ضمان بنجاحه. ومما هو لصيق بأى استراتيجية للارتباط، حقيقة أنه فى حين تتوافر للبلد المستهدف القدرة على التعاون وضمان النجاح، فإن الأمر يتضمن أيضا خيار الإجهاض والتوقف والخداع وفشل التنفيذ. ومع ذلك، فإن نجاحات الماضى تشهد بأن الارتباط يمكن أن يحقق أهدافا مهمة حيث تفشل السياسات والاستراتيجيات الأخرى. وبالإضافة إلى ذلك، فإن العولمة إذ تقلل تأثير العقوبات من جانب واحد، تحثنا على النظر فى بدائل ومتممات مناسبة لنهج السياسة الخارجية الأكثر شيوعا.

وفى عرض النتائج والدروس المستخلصة من الحالات التى تم بحثها، وفى صياغة المبادئ التوجيهية لاستخدام الارتباط مستقبلا، فإن هذه الخاتمة تركز على مسألتين حاسمتين. أولا، هل يمكن تحديد الظروف المناسبة أو الأكثر ملاءمة للشروع فى الارتباط ؟ تتطلب الإجابة عن هذا السؤال توسيع منظور المرء ليبحث السياق الأوسع الذى يمكن استهلال الارتباط خلاله. ومثلما أن المفاوضات الناجحة تتطلب عددا من الشروط المسبقة التى تتضمن على نحو تراكمى « نضجا » معينا فى الوضع، فإن الارتباط يتطلب شروطه الخاصة التى تستدعى استخدام الارتباط وتفضيله على الخيارات الأخرى.[٣] ثانيا، بمجرد أن تصبح استراتيجية الارتباط قيد التنفيذ، كيف يجب تنفيذها لتعظيم فرص تحقيق الأهداف ؟ إن استراتيجيات الارتباط، على خلاف السياسات التى تهيمن عليها العقوبات، والتى تتطلب عادة فى مختلف الأحوال قليلا من الاهتمام بمجرد تنفيذها، هى جهود «عالية السعرات »، تتطلب رصدا مستمرا وجهودا متواصلة من صانعى السياسة ».[٤]

لماذا يتعين على صانعى السياسة أن ينظروا فى الارتباط ؟

إن التقييم الدقيق للسياق الأوسع الذى ستستخدم فيه الاستراتيجية يمكن أن يحدث الفرق بين الارتباط الناجح والارتباط الفاشل. بيد أنه كما يشير جوهانس رايسنر فى الفصل الذى يدور حول الحوار الحاسم لأوروبا مع إيران، فإن مسألة متى يتعين الارتباط، كانت تحددها بقدر كبير الشواغل الاقتصادية المحلية فى أوروبا أو الولايات المتحدة.[٥] وفى حين أنه من السذاجة وغير العملى تجاهل الدور الذى تلعبه العوامل المحلية فى تحديد متى يتعين استهلال

الارتباط، فإن واضعى السياسة ينبغى لهم أن يضعوا الدروس التالية فى أذهانهم عند النظر فى خيار الارتباط.

ينبغى إيلاء اعتبار للارتباط مساو لما يحدث مع خيارات السياسة الأخرى.

فى الماضى، وللأسباب التى بحثناها فى هذا الكتاب وفى الصفحات الأولى من هذه الخاتمة، فضل صانعو السياسة التعامل مع النظم « المارقة » أو البلدان الأخرى المثيرة للمشكلات باستخدام تدابير عقابية. بيد أننا نعتقد بقوة أن استخدام الحوافز ـ أو استراتيجيات الارتباط ـ أمر ممكن فى إدارة العلاقات ليس فقط مع الحلفاء بل مع الخصوم أيضا. وينبغى أن تكون أدوات السياسة المختارة والمطبقة هى التى تعتبر أكثر ملاءمة فى ضوء التكاليف والمنافع، وكذلك تقييم احتمالات النجاح، ونطاق الخيارات المتاحة. إن حالة كوريا الشمالية توضح بجلاء، كيف أن الحوافز يمكن أن تكون أكثر الخيارات رشدا عند النظر فيها إلى جانب خيارات السياسة الأخرى. ومثلما يصف ليون سيجال فى الفصل الخاص بكوريا الشمالية، فإن صانعى السياسة تحولوا إلى الارتباط لأن كلا من العقوبات الاقتصادية والقوة العسكرية كانتا غير جذابتين كما يبدو. وقد شنت أمريكا حملة محمومة لضمان مساندة جيران كوريا الشمالية فرض عقوبات متعددة الأطراف، لكنها لم تحقق سوى نجاح محدود.(٦) وفى الوقت نفسه، كانت الدوائر العسكرية الأمريكية تشك فى أن القصف بالقنابل، يمكن أن يقضى بنجاح على خطر التطوير النووى المستمر لكوريا الشمالية. وبالإضافة إلى ذلك، كان المدنيون والعسكريون الأمريكيون على حد سواء، يخشون أن يطلق استخدام أى نهج عقابى العنان لهجوم عسكرى تشنه كوريا الشمالية، عبر خط العرض ٣٨. وتلقاء هذه الخلفية، توصلت الولايات المتحدة بنجاح إلى اتفاق يعد بتقديم حوافز اقتصادية وسياسية، مقابل كبح كوريا الشمالية جماحها بشأن القدرة النووية.

إن الارتباط، حتى حينما يبدو أنه طلقة صائبة، له جدارته كاستراتيجية تتيح الفرص لاستخدام أنواع أخرى من السياسات على امتداد الطريق.

إن استراتيجيات الارتباط إذا تمت تجربتها وتبين أنها غير ناجحة، يمكن أن توفر الدعم للعقوبات أو استخدام القوة العسكرية بين البلدان الأخرى، خاصة فى ضوء السمعة الدولية للولايات المتحدة باعتبارها متحيزة لصالح العمل العقابى. وفى ضوء أن العمل متعدد الأطراف يفضل دائما على العمل من طرف واحد، فإن استراتيجية الارتباط الفاشلة، يمكن أن تظل تمثل نجاحا رغم ذلك. وتتبدى هذه المفارقة فى أجلى صورها فى حالة العراق. فقد كشف الغزو العراقى للكويت فى أغسطس سنة ١٩٩٠، أن محاولات الولايات المتحدة السابقة للارتباط بصدام حسين قد فشلت بصورة بائسة. إن تنوع واتساع الائتلاف الدولى الذى أقامته أمريكا، والحملة العسكرية الناجحة التى نجمت عنه، معروفان جيدا. ومثلما يوضح

كينيث جوستر، فإن الجهود الأمريكية لحشد هذا الائتلاف سهلتها إلى حد بعيد حقيقة أن الولايات المتحدة اتبعت سياسة سعت إلى التعاون مع العراق طوال سنوات سابقة للغزو.(٧) وقد حالت هذه السياسة السابقة دون قيام جيران العراق من العرب، الذين كانوا قد حثوا الولايات المتحدة للارتباط بصدام حسين فى أواخر الثمانينيات، بتبرير غزو الكويت بأنه رد فعل عراقى للضغط الأمريكى. وبدلا من ذلك، فإن جهود الارتباط السابقة، أضفت المصداقية على إدارة بوش، مما سمح لها بحشد التأييد فيما وراء حلفائها التقليديين للعقوبات وللقوة العسكرية على حد سواء.

أن أفضل المرشحين المحتملين للارتباط المشروط، هم عادة البلدان التى يكون فيها اتخاذ القرارات مركزا بصورة عالية.

إن الشركاء الواعدين فى الارتباط يجب ألا يكونوا فقط راغبين فى إلزام حكوماتهم بالاضطلاع بعلاقة تعاقدية، بل يجب أيضا أن يكونوا *قادرين* على القيام بذلك. وهذا التمييز – فى حين أن أهميته قليلة للارتباط مع حلفاء الولايات المتحدة، الذين تتوقع شعوبهم التعاون مع الولايات المتحدة وتؤيد ذلك بصفة عامة – هو تمييز مهم عند التصدى للارتباط مع النظم «المارقة »، أو التى تثير المشكلات، والتى تم بحثها فى هذا الكتاب. إن حقيقة أن بعض النظم قد تكون راغبة ولكنها غير قادرة على التعاون مع الغرب، تعنى ضمنا أنه فى حين لا يوجد أى نظام يخرج بالضرورة عن نطاق الارتباط، فإن أنواعا معينة من النظم تمثل مرشحين أفضل للارتباط من غيرهم.(٨) فعلى سبيل المثال، فإن الإطار المتفق عليه بين الولايات المتحدة وكوريا الشمالية، تم التفاوض عليه فى ظل حكم كيم ايل سونج، واستمر تنفيذه فى ظل حكم ابنه كيم يونج ايل. وبدلا من عرقلة الجهود المبذولة لوضع استراتيجية للارتباط، فإن الطابع الشمولى الذى لا جدال فيه لكل من هذين النظامين قد سهل المحادثات بين الكوريين الشماليين والأمريكيين، بأن سمح للمفاوضين الأمريكيين بالتركيز على احتياجات وتفضيلات حكام ذلك الوقت. وكان هذا التبسيط عاملا مهما جعل الارتباط استراتيجية فعالة على نحو واضح من أجل تقليل الخطر النووى فى شبه الجزيرة الكورية. (٩)

وبالمثل، ثبت أنه يمكن الاضطلاع بالارتباط مع النظم الاستبدادية. فبدلا من أن يكون الوضع القوى للسكرتير العام بريجنيف مصدرا لخيبة الأمل فى الانفراج، فقد كان عاملا رئيسيا فى تحقيق إنجازات الانفراج. فبعد أن دعم بريجنيف سلطته، أصبح قادرا على السيطرة على النقد الداخلى والتحديات المحلية اللذين واجها سياسته الخارجية التى اختارها. خلاصة القول، أن الوضع القوى للزعيم السوفيتى قضى على كثير من أوجه عدم اليقين اللصيقة بالمفاوضات مع الأنواع الأخرى من النظم؛ ولو كان نيكسون وكسينجر استطاعا وضع اتفاقية جذابة بالنسبة إلى بريجنيف، لاستطاعا أن يثقا بأن الاتفاقية لن تروح

ضحية للمشاحنات الداخلية خلال تنفيذها على الجانب السوفيتى على الأقل. ونظرا لأن الارتباط بالنظم الاستبدادية يقتضى تركيزا ضيقا على تفضيلات قوى فاعلة قليلة نسبيا، فإن الحوافز السياسية يرجح أن تكون أكثر نفعا. إن حوافز مثل الدخول فى الروابط الدولية وتقديم الاعتراف الدبلوماسى، أو تنظيم لقاءات القمة والزيارات عالية المستوى، أمور جذابة للصفوة الحاكمة الصغيرة، لأنها تدعم الوضع السياسى لمن هم فى السلطة. وهذه الأنواع من الحوافز، بزيادتها لمشروعية الأوتوقراطية الحاكمة، مهمة بالنسبة للنظم الاستبدادية، التى تكون عادة غير آمنة بطبيعتها.

وعلى النقيض من الارتباط مع النظم الشمولية والاستبدادية، فإن الجهود التى بذلها الاتحاد الأوروبى للارتباط بإيران، تعثرت بفعل السياسات المحلية المعقدة للنظام الإيرانى المتقلب والهجين الذى يجمع بين الثيوقراطية والديمقراطية، وعجز الاتحاد الأوروبى عن أن يفهم كيف أن هذه السياسات الإيرانية الداخلية قد خلقت قيودا على القوى الفاعلة المحلية. وعلى الرغم من أنه يبدو أن سياسة الحوار الحاسم للاتحاد الأوروبى قد تم توقيتها لاستغلال الاتجاهات الإيرانية المعتدلة، فإن النظام السياسى الإيرانى كان قد أصبح بالفعل غارقا فى نزاع سياسى فى الوقت الذى استهلت فيه هذه السياسة فى ديسمبر سنة ١٩٩٢. فلم تحدث صدامات كبيرة بين الأفراد والزمر بحسب، بل ثار جدل شارك فيه الكثيرون حول المسائل الايديولوجية الأساسية المتعلقة بطبيعة النظام فى إيران.[١٠] وفى مثل هذا المناخ، فإن أكثر العناصر اعتدالا التى سعت أوروبا للارتباط بها، خاطرت بزوال حظوتها من جراء الاضطلاع بعلاقة تعاقدية مع الغرب. وفى الوقت نفسه، كان لقلة من القوى الفاعلة الإيرانية مجال محلى كاف للمناورة لإبرام صفقات مع أوروبا بشأن حقوق الإنسان، والإرهاب، وأسلحة الدمار الشامل. وقد حطمت هذه الديناميات السياسية الداخلية – بالتضافر مع فشل أوروبا فى تقديرها – الآمال الأوروبية غير الواقعية المتعلقة بتشجيع الاعتدال السياسى من خلال الارتباط.

ويتضمن هذا الدرس نتيجتين طبيعيتين مهمتين تستحقان إلقاء الضوء عليهما حتى وإن كانتا واضحتين. فعلى الرغم من أن النظم الاستبدادية، وحتى الشمولية، قد تمثل شركاء أفضل للارتباط بسبب قدرتها على الالتزام بجداول أعمال مثيرة للجدل عادة وتنفيذها، فإن قادتها لا يتسمون عادة بالجاذبية على جبهات كثيرة أخرى. وبالنسبة لصانعى السياسة الذين يحتاجون إلى الترويج لاستراتيجياتهم محليا، فإن التعاون المشروط مع الحكام الديكتاتوريين ومنتهكى حقوق الإنسان له مشكلاته الخاصة. وبالمثل، وكما سلف ذكره، فإن تركيز السلطة الذى يمكن هؤلاء القادة من الوفاء بالالتزامات التى يقدمونها، يتيح لهم أيضا التخلص من الارتباط دون إنذار أو رد فعل عكسى محلى.

البلدان المعرضة للمعاناة الاقتصادية والاستراتيجية الحادة يمكنها أن تكون شريكا جيدا للارتباط.

فى الماضى، اعتبرت أوجه الضعف الاقتصادى أو أوجه عدم اليقين الاستراتيجى، دليلا على أن البلد المعنى يمكن عزله بسهولة أو بسرعة؛ وتبع ذلك عادة الأخذ بسياسات تتضمن العقوبات، والضغط الدبلوماسى، أو حتى القوة العسكرية. بيد أنه كما يتبين فى هذا المجلد، فإن أوجه الانكشاف هذه يمكن أيضا تفسيرها باعتبارها توفر نوافذ مهمة للارتباط. ويكشف كل من الإخفاق والنجاح الذى تم بحثه فى هذا الكتاب، أن استغلال مثل هذه الظروف يتطلب فهما تفصيليا ودقيقا للحقائق الداخلية فى البلد المستهدف. فالأمر لا يقتضى فقط أن يلم واضعو السياسة بالتفاصيل والأحداث الاستراتيجية والاقتصادية، بل يقتضى أيضا أن يتوافر لهم – أو لدى دوائر الاستخبارات التى تشير عليهم – تقييم دقيق لما يحفز الأشخاص القائمين على مواقع السلطة.

وقد مكن التقييم الدقيق لأوجه المعاناة الاقتصادية والاستراتيجية، صانعى السياسة الأمريكيين من وضع استراتيجيات واعدة للارتباط مع الخصوم السابقين. فعلى سبيل المثال، فإن كوريا الشمالية وجدت نفسها مع تهاوى المساندة السوفيتية، تصارع فى التصدى لاقتصاد يتزايد تعرضه للخطر. وإذ اعترفت الولايات المتحدة وحلفاؤها بذلك، فقد توصلوا إلى صفقة للتخفيف من الحرمان الاقتصادى الذى تعانيه كوريا الشمالية، والتصدى للنقص فى الطاقة، إذا تخلى البلد عن طموحاته النووية. وبالمثل، فقد فاقم الانهيار السوفيتى القلاقل الاستراتيجية والاقتصادية الفيتنامية، وساعد المفاوضين الأمريكيين فى التوصل إلى مسار لتطبيع العلاقات مقبول من الطرفين. فخلال إدارة كارتر، قاومت فيتنام التطبيع ما لم يحدث بموجب شروط هانوى المحددة؛ بيد أنه فى التسعينيات، كان الاستخدام الحكيم للمعونة الأمريكية والحوافز الأخرى، بما فى ذلك رفع العقوبات الاقتصادية، كافيا لدفع هانوى للامتثال لمعظم الشواغل الأمريكية قبل إتمام التطبيع.

وأخيرا، فإن الانفراج مع الاتحاد السوفيتى يبين كيف أن التقييم الدقيق لأوجه معاناة اقتصادية واستراتيجية معينة، هو أمر حاسم أيضا فى إجراء الارتباط بين دول أكثر تساويا. فقد كان الأمريكيون يريدون الحد من الإنفاق العسكرى فى أعقاب حرب فيتنام، واحتواء الحركات الثورية فى العالم النامى على حد سواء، مما جعل الانفراج جذابا بالنسبة للولايات المتحدة. ومع ذلك فقد سلم كيسنجر ونيكسون بأن الحوافز السياسية والاقتصادية التى كانا مستعدين لمنحها بريجنيف مقابل تخفيض الأسلحة وفرض قيود على البحوث الدفاعية، سوف تكون جذابة أيضا لاتحاد سوفيتى يتلهف للحصول على المساعدة التكنولوجية الغربية والاعتراف السياسى الدولى به.

ويستحق الأمر كلمة تحذير. ففى حين أن أوجه المعاناة الاقتصادية تشير إلى فرص هائلة للتأثير على نظم مستهدفة، فإن الحوافز الاقتصادية التى قد يستخدمها صانعو السياسة للارتباط بمثل هذه النظم الضعيفة، يمكن أن تنطوى على بعض العقبات الكبيرة، خاصة إذا توخت أهدافا متعلقة بعدم الانتشار. إن أى حافز اقتصادى يعزز إمدادات النقد الأجنبى للنظم الكريهة، ويمكنه أن يحرر احتياطيات أخرى لذلك الغرض فحسب، إن لم يستخدم بصورة مباشرة من أجل سلوك شائن. وبالإضافة إلى ذلك، فإن أنواعا معينة من الحوافز الاقتصادية، مثل المعونة أو تقديم السلع المادية، لها قدرة محدودة على ضمان الامتثال للاتفاقيات أو الاستمرار فى السلوك المعتدل. وبالقدر الذى تتضمن به هذه الحوافز تحويلات تتم مرة واحدة، فإنها يمكن أن تشعل دورة من المطالب، حيث يسعى النظام الذى يتم الارتباط به إلى تعظيم « الثمن » المستخلص مقابل التغيرات المطلوبة.

ومع ذلك، فإن حوافز اقتصادية أخرى، مثل تعديل أسعار الرسوم الجمركية أو الاستثمار أو الائتمانات التجارية، ذاتية الاستدامة، بمعنى أنها توفر منافع باقية لكلا الطرفين، طالما كان الرأى السائد هو أن العلاقة مفيدة لكليهما. وبالمثل، فإن تقديم المعونة أو السلع الأخرى ذات القيمة الاقتصادية موزعة عبر فترة طويلة من الزمن، يمكن أيضا أن يوفر دافعا كافيا لاستمرار الامتثال. ويعد التسليم المنتظم لزيت الوقود إلى كوريا الشمالية من سنة ١٩٩٤ وحتى اكتمال مشروع مفاعل المياه الخفيفة فى وقت ما من السنوات الأولى من القرن الحادى والعشرين، مثالا رائعا لكيفية هيكلة الحافز الاقتصادى لتشجيع الاستمرار فى الامتثال لاتفاق ما.[١١] بيد أن هناك عيبا فى هذه الأنواع من الحوافز الاقتصادية، هو أنها يمكن أن تخلق مصالح مكتسبة فى البلد الذى يصنع استراتيجية الارتباط.[١٢] وكما يتبين فى حالة الاتحاد الأوروبى وإيران، فإن هذه المصالح المكتسبة يمكن أن تلقى بظلالها على التقييم الموضوعى لاستراتيجية الارتباط، ويمكن أن تعقد الجهود المبذولة للتوقف عنها بعد أن يغدو فشلها واضحا.

إن استراتيجية للارتباط تصبح أكثر جدوى عندما يتوافر لها تأييد سياسى محلى أمريكى كاف بين الدوائر المناصرة - أو إمكانية خلق هذا التأييد.

مثلما يوضح الفصل الذى كتبته باولين بيكر عن جنوب أفريقيا بصورة نابضة بالحياة، فإن قدرة استراتيجية ما للارتباط على البقاء، تكون محدودة إن لم تتسق مع مشاعر ومصالح المجموعات المهمة سياسيا من الأمريكيين فى الداخل. وخلال الثمانينيات، سعت إدارة ريجان إلى مواصلة سياستها للارتباط بحكومة الرئيس بوتا. بيد أن الكونجرس الأمريكى أعرب عن اعتراضات مريرة، وتحدت المجموعات المدنية المؤثرة هذه الاستراتيجية بصورة متزايدة. وبعد القمع الوحشى للمعترضين المناوئين للفصل العنصرى من قبل حكومة جنوب أفريقيا فى سنة ١٩٨٤، بدأ أمريكيون كثيرون ينظرون إلى تشكيلة الارتباط التى يتبعها الرئيس ريجان، وتشيستر كروكر مساعد وزير الخارجية للشئون الإفريقية باعتبارها كريهة من الناحية

الأخلاقية. وفى النهاية، كان رد الفعل المحلى هذا - والذى تراءى فى الاقتراع الساحق من قبل الحزبين فى الكونجرس الأمريكى بتجاهل اعتراض الرئيس ريجان على « مرسوم مكافحة الفصل العنصرى الشامل » فى سنة ١٩٨٦- هو الذى أجبر على إيجاد نوع جديد محدود بدرجة أكبر من استراتيجية الارتباط يتسق بدرجة أكبر مع الشواغل الأخلاقية للأمريكيين.

ومن منظور صانعى السياسة، فإن الوضع المثالى سيتوفر إذا وجدت قاعدة محلية جيدة الإعداد تناصر الارتباط حتى قبل النظر فى استراتيجية الارتباط. بيد أنه كما يتبين من الحالتين الفيتنامية والعراقية، فإن مهندسى الارتباط يمكن أن يشكلوا مثل هذه القواعد، إما من خلال وسائل سياسية أو اقتصادية. وفى ظل مناخ مرير ومعاد، تعثرت جهود إدارة كارتر لتطبيع العلاقات مع فيتنام، جزئيا لأنه لم تكن هناك أى دوائر محلية مؤيدة لمساعى كارتر. وعلى النقيض من ذلك، استطاعت إدارة كلينتون بعد ذلك بسنوات، أن تجعل هذه العملية مثمرة، وذلك عن طريق الاستمالة الواسعة لقادة الكونجرس ذوى النفوذ وتأييد دوائر الأعمال الأمريكية، حتى فى مواجهة المعارضة المنظمة من مختلف جماعات الضغط المشكلة من المحاربين القدماء. وفى حالة الارتباط مع العراق، استخدم العسل والخل على حد سواء: فقد تم ربط الحوافز الاقتصادية بعقوبات سياسية فى محاولة لحفز العراق على تعديل سلوكه. وفى حين أن ذلك ربما لم يكن فى قصد مهندسى الارتباط مع صدام حسين، فإن تقديم حكومة الولايات المتحدة ضمانات للائتمان الزراعى للعراق - باستمالة المصالح الزراعية والصناعية الأمريكية التى اعتبرت العراق سوقا كبيرة واعدة لسلعها - قد خلق دائرة أمريكية واحدة مؤيدة لاستمرار الارتباط بالعراق. [١٣]

إن استنفار المساندة لسياسة الارتباط يكون عادة أمرا جوهريا، لموازنة الدوائر الموجودة سلفا والتى تمسك بالفعل بروافع التأثير فى النظام السياسى. وكما تبين حالتا فيتنام والعراق، فإنه يمكن خلق دوائر مؤيدة رئيسية. بيد أن إنشاءها يتطلب عادة استثمارا للموارد السياسية وغيرها. وقبل الشروع فى استراتيجية للارتباط، التى يمكن حشد دوائر قليلة من أصحاب النفوذ السياسى لصالحها، ينبغى أن تتساءل الإدارة عما إذا كانت تلتزم بحشد تأييد كاف لسياستها بين مجموعات المصالح الأمريكية التى ستكون حاسمة لنجاحها.

ينبغى اعتبار الارتباط أساسا وسيلة لتحقيق أهداف متواضعة، رغم أنه يمكن أن يكون أحيانا أداة لتحقيق أهداف أكثر طموحا.

إن الأهداف المتواضعة، فى مقابل الأهداف الطموحة، هى تلك التى لا يراها النظام مهددة لبقائه.[١٤] وتصنيف الأهداف بهذه الطريقة يساعد على تفسير سجل النجاح غير المتكافئ للارتباط فى السعى لما يبدو أنه أهداف متماثلة. وكما بينا فى هذا المجلد، فإن استراتيجية *الارتباط* الموجهة نحو الحوافز، كانت حاسمة فى تقليل خطر الانتشار النووى فى شبه الجزيرة

الكورية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن جدوى الحوافز الإيجابية، فى تحقيق أهداف عدم الانتشار، تؤكدها أيضا حالات أخرى تخرج عن نطاق هذا المؤلف. وفى اقتران بالاعتبارات المحلية، فإن التشجيع والحوافز الأمريكية ساعدا الأرجنتين وبيلاروس والبرازيل وكازاخستان وجنوب أفريقيا وكوريا الجنوبية والسويد وتايوان وأوكرانيا، على اختيار طريق التخلى عن التسلح النووى.(١٥) بيد أن استراتيجيات الارتباط، فشلت فى الوقت نفسه فى الحد من تطوير أسلحة الدمار الشامل فى إيران والعراق. وافتراضا، فإنه على خلاف غالبية البلدان التى تخلت عن برامج الأسلحة النووية، اعتقدت إيران والعراق أن قيامهما بتطوير أسلحة غير تقليدية كان أمرا جوهريا لبقائهما. وفى هذه المواقف، ينبغى التصدى للقضايا الأوسع، الخاصة بالأمن الإقليمى؛ ذلك أن أى قدر من الحوافز لن يكون كافيا لإجبار النظم على اتخاذ الإجراءات التى تعتبر فى رأيها بمثابة انتحار.

وحيث إن الأساس الضمنى لمعظم أشكال الارتباط هو التعاون بين الحكومات، فإنه من المعقول أن يعمل الارتباط على خير وجه فى السعى لتحقيق أهداف متواضعة، وأن يتعثر عادة فى سعيه وراء أهداف طموحة.(١٦) إن الصعوبات الكامنة فى حث نظام ما على إجراء تغييرات أو تقديم تنازلات يعتبرها مهددة لبقائه، صعوبات واضحة. بيد أن استراتيجيات الارتباط يمكن أن تؤكد أنها حققت بعض الانتصارات فى الوصول إلى تعبير ديمقراطى أكبر أو تشجيع حقوق الإنسان، وهى إنجازات تحققت عادة على حساب سيطرة النظام. وفى إطار مجموعة الحالات التى تم بحثها هنا، هناك طائفة من قصص النجاح. فعلى سبيل المثال، أسهم الارتباط الأمريكى مع الصين، فى قيام نظام سياسى أكثر اعتدالا مما كان سيصبح عليه الأمر فى غياب الارتباط، وإن ظل نظاما قمعيا. وبالمقارنة بأداء العقوبات فى تحقيق مثل هذا الهدف الطموح، فإن السجل المشروط للارتباط مثير للإعجاب.

وتبين حالتا كل من الاتحاد السوفيتى وجنوب أفريقيا، السبب فى نجاح الارتباط فى تحقيق أهداف طموحة، إضافة للأهداف المتواضعة. ومثلما أوضح جيمس جولدجير، فإن خطأ حسابيا أساسيا من قبل القادة السوفيت أدى إلى واحد من أعظم نجاحات الانفراج. فقد بالغ بريجنيف فى تقدير قدرة نيكسون وكيسنجر على تقديم الحوافز، وبخس قدر التأثير المحتمل للأحكام المتعلقة بحقوق الإنسان فى اتفاقيات هلسنكى. ففى حين وافق القادة السوفيت على «السلة الثالثة » من هذه الاتفاقيات، بغية الحصول على منافع اقتصادية وأمنية قدمتهما السلتان الأخريان، فقد أرسوا الأساس بغير قصد للتحرير السياسى فى الداخل وفى الدول التابعة للسوفيت.

وفيما وراء الاعتماد على الحسابات الخاطئة للدولة المستهدفة، فإن نجاح الارتباط فى تحقيق أهداف طموحة، يعزى أيضا إلى مرونة الارتباط باعتباره استراتيجية للسياسة الخارجية. فعلى خلاف السياسة التى تستند إلى العقوبات فقط، فإن استراتيجيات الارتباط

يمكن أن تستهدف عددا من القوى الفاعلة فى مجتمع ما، وأن توفر لكل منها حزمة مختلفة من الحوافز، وبذلك تخلق القوة الدافعة للتغيير من اتجاهات كثيرة. وتتبدى منافع هذا النهج للارتباط متعدد الطبقات فى أوضح صورها فى حالة جنوب أفريقيا. ذلك أن الارتباط بجنوب أفريقيا تضمن فى مرحلته الثانية، وهى المرحلة الأكثر نجاحا، عقوبات اقتصادية سعت إلى إنزال الضرر بالمصالح الاقتصادية للصفوة، ومن ثم إقناع القيادة بالتفاوض مع خصومها السياسيين. وفى الوقت نفسه، ركز الارتباط تركيزا جديدا على استغلال ودعم عناصر أوسع من مجتمع جنوب أفريقيا، خاصة عناصر المعارضة والمجتمع المدنى. وبالإضافة إلى ذلك، فإن توسيع قانون الاستثمار المأخوذ به على نطاق واسع، وفر للقطاع الخاص دورا نشيطا فى إقامة جنوب أفريقيا جديدة. وقد أسهم التأثير المجمع لاستراتيجيات الارتباط المتعددة هذه، والموجه نحو شرائح مختلفة من المجتمع، فى تغيير مواقف البيض وتغيير جدول الأعمال السياسى الداخلى فى جنوب أفريقيا.

كيف ينبغى تنفيذ استراتيجيات الارتباط ؟

فى كل النواحى تماثل معرفة متى يستخدم الارتباط كوسيلة للسياسة، فى الأهمية، معرفة كيف ينبغى استخدام الارتباط بمجرد تقريره كوسيلة مختارة. وعندما يواجه صانعو السياسة تحدى إدارة استراتيجية للارتباط، فإنه ينبغى لهم أن ينظروا فى الدروس التالية:

إن خريطة الطريق المحددة جيدا عنصر أساسى فى الارتباط الناجح.

تحدد خريطة الطريق بدقة كبيرة الشروط التى ينبغى الوفاء بها لكى تتقدم العلاقة وتتولد المنافع التى ستتحقق لكل جانب عندما يمضى قدما للأمام. وفى حين أنه يمكن إعلان محتويات خريطة الطريق على الملأ، فإنه قد يكون من الرشد الإبقاء على خصائص محددة بعيدا عن العلم العام، وذلك فى الحالات التى تتسم بحساسية خاصة ناجمة عن النزعة القومية أو نزعة العداء للأمريكيين، حيث قد يعرض نشر مثل هذه الوثيقة النظام لنقد محلى قاس. وبصفة خاصة، فإن حالتين تم بحثهما فى هذا المجلد - يتبدى كل منهما فى مرحلتين من الارتباط بالولايات المتحدة، واحدة منهما ناجحة، وواحدة غير ناجحة - تدعمان جدوى مثل هذه الاتفاقيات. ومثلما أوضح فريدريك براون، فإنه خلال مساعى تطبيع العلاقات مع فيتنام فى ظل إدارة كارتر، تركت العلاقة غامضة بين تقديم المعونة الإنسانية إلى فيتنام، وعملية العد الكامل للأمريكيين الأسرى والمفقودين من قبل فيتنام. ونظرا لأن كل عامل منهما كان العنصر الأساسى فى إطلاق التأييد المحلى لعملية التطبيع فى كل بلد، فإن القيادة الخاصة بكل بلد منهما لم تكن راغبة فى المضى قدما للأمام دون الحصول على ضمانات صريحة من الجانب الآخر.

وجعلت المعضلة الناجمة عن مثل هذا الغموض البلدين يفقدان نافذة الفرصة المتاحة لتطبيع علاقاتهما، قبل أن تجهض الاعتبارات السياسية للحرب الباردة هذه الفرصة. بيد أن حجر الأساس فى استراتيجية الارتباط الناجحة التى اتبعتها إدارة بوش واستمرت فى ظل الرئيس كلينتون، كان يتمثل فى خريطة طريق حددت بدقة خطوات التحرك قدما نحو التطبيع. وقد مكنت هذه الخطة التفصيلية كلا الجانبين من الإبقاء على مستوى من قوة الدفع يمكن استمراره ويفضى إلى النجاح فى نهاية المطاف. وبالمثل، لم تكن سياسة الارتباط البناء التى استهلها الرئيس ريجان فى ولايته الأولى إزاء جنوب أفريقيا، محددة فى البدء، حتى فيما يتعلق بأهدافها النهائية. وعلى النقيض من ذلك، فإن الشكل المعدل للارتباط الذى انتهج إزاء جنوب أفريقيا بعد سنة ١٩٨٦، حدد خطوات واضحة يتعين أن تتخذها حكومة جنوب أفريقيا لتحسين العلاقات مع الولايات المتحدة. فقد كانت توقعات ومقاصد الولايات المتحدة محددة بوضوح، وكانت الإجراءات المطلوبة – مثل بدء محادثات مع المعارضة – معقولة. ومثلما توضح باولين بيكر، فإن هذا الهيكل للارتباط سهّل التعاون بدلا من أن يجهضه، عندما اضطرت التطورات المحلية والدولية نظام جنوب أفريقيا لإعادة النظر فى موقفه.

إن مطالبتنا بخرائط تفصيلية للطريق، لا ترجع فحسب إلى النتيجة الإيجابية التى حققتها هاتان الحالتان بمجرد أن تم فيهما وضع خريطة للطريق؛ فالمؤكد أن استخدام جدول أعمال محدد بدقة، لم يكن العامل الوحيد الذى اختلف فى كل من الواقعتين.(١٧) كما أن الاعتماد على خرائط الطريق يجعل الأمر رشيدا ثقافيا ونفسيا. إن سياسات الارتباط التى نبحثها هى بطبيعتها استراتيجيات تتبعها الولايات المتحدة إزاء بلدان صعبة المراس، وهى تسعى لتحسين العلاقات أو تدبر المشكلات معها. فلم يكن لأمريكا عادة سجل من التفاعل مع هذه النظم؛ والأسوأ من ذلك أن تاريخها معها كان عدائيا مملوءا بالشكوك والمنازعات. وفى هذه الأوضاع، لا يوجد سوى قليل من الثقة أو لا توجد أى ثقة بين الولايات المتحدة والبلد المستهدف، مما يجعل الارتباط نوعا من المقامرة من قبل الطرفين. إن وضع جداول أعمال تمت معايرتها بصورة حريصة، لا يقلل فقط أوجه عدم اليقين، لكنه يفيد أيضا كسلسلة من تدابير بناء الثقة لتحقيق الاستقرار فى علاقة تحيطها الشكوك، وذلك بتحديد الخطوات المتدرجة.

وفى الوقت نفسه، فإن جداول الأعمال الصريحة هذه، تيسر تنفيذ الارتباط بتقليل إمكانية سوء تفسير أعمال البلد الآخر. وتكتسب خرائط الطريق أهمية كبرى، خاصة فى البلدان التى تكون فيها القدرات الاستخباراتية الأمريكية محدودة، فى تقليل الحاجة إلى تحديد النوايا النهائية للبلد المستهدف. ويستطيع صانعو السياسة، بتحديد الأعمال المقبولة والأعمال غير المقبولة بوضوح، أن يميزوا جيدا متى يكون الخطاب الصخاب العدائى أو السلوك المثير للتساؤل دالا على نبذ الارتباط، أو متى يستهدف مجرد غايات سياسية محلية. وتوضح حالة العراق هذه النقطة بجلاء. فنظرا للمعلومات الاستخباراتية الأمريكية المحدودة عن سلوك

العراق، والحدود الغامضة لارتباط الولايات المتحدة بالعراق، جاهد صانعو السياسة الأمريكية لتفسير سلوك صدام حسين. ولو كانت خريطة للطريق قد استخدمت، لكان من المرجح أن يلقى انتهاك صدام حسين الالتزامات المحددة بموجبها، الضوء على سلوك العراق المثير للمتاعب، ويوضح تزايد النزعة الراديكالية للعراق، قبل غزو العراق للكويت فى أغسطس سنة ١٩٩٠. وبدلا من ذلك، لم يكن لدى صانعى السياسة الأمريكيين سوى بضعة مقاييس قليلة يقيمون بموجبها أعمال صدام حسين، ونزعوا إلى تفسيرها على أنها تبرر سياستهم، ولا تقف منها موقف التحدى.[١٨] وأخيرا يبين كينيث جوستر أن فشل الارتباط مع العراق، يقدم حجة أخرى تؤيد ضرورة الاتفاق الصريح حول المسار الذى يفضى إلى علاقات أفضل. إن هذه الخرائط، بتوضيحها معالم السلوك المقبول، توفر شكلا من الضمان السياسى لمطبقى الارتباط، بتقليل قدرة النقاد لاحقا على إساءة تفسير الحسابات السياسية السابقة.

وفى حين أن هناك منافع واضحة كثيرة لخرائط الطرق، فإن استخدامها ينطوى على مسئوليات حقيقية. فأولا، وكما سلف ذكره، يعد إجراء تقييم حريص ومستمر لأى سياسة للارتباط أمرا حاسما. بيد أن الإطار الذى تمت صياغته بوضوح لا يجعل الرصد مسألة حكيمة فحسب بل مسألة لا غنى عنها، نظرا لأن مصداقية هذا الاتفاق لا تكون جيدة إلا عندما تكون الخطوة الأخيرة فيه جيدة. وإذا اكتشف البلد المستهدف أنه يمكن الانتقال إلى المرحلة التالية من جدول الأعمال دون الوفاء بالشروط السابقة، أو إذا شك النظام فى أن امتثاله للالتزامات لم يتم التحقق منه، فإن المبرر الذى تستند إليه خريطة الطريق سيتقوض فى معظمه. وفى مثل هذه الظروف، تصبح خريطة الطريق خدعة وليست أداة.

ثانيا، إن توفير خريطة للطريق يجبر الولايات المتحدة على أن تتبع خطوات محددة بقدر ما تلزم البلد المستهدف. إن عواقب تحطيم العلاقات ليس نتيجة لجموح البلد المستهدف وإنما نتيجة للعناد والتصلب الأمريكى، هى عواقب خطيرة. ذلك أن المكاسب المحتملة لجدول الأعمال الذى تحدد تسلسله بصورة حريصة، لن تضيع فقط إذا ما استدعى عدم الامتثال الأمريكى إنهاء الاتفاقية، بل إن أى أمل لوضع سياسة بديلة تحظى بالتأييد المحلى والدولى الكافى على حد سواء، سيتحطم أيضا من جراء تقاعس الولايات المتحدة عن الوفاء بمسئولياتها السابقة.[١٩] والعراق بعد حرب الخليج فى سنة ٩٠ - ١٩٩١، مثال ظاهر فى هذا الصدد. والواقع أن قرار مجلس الأمن رقم ٦٨٧، يحدد خريطة تفصيلية للطريق، ويوضح صراحة الخطوات التى ينبغى للعراق الاضطلاع بها قبل تخفيف العقوبات. وإلغاء هذه العقوبات قبل الوفاء بالشروط، يضعف خريطة الطريق، ويقوض جدوى هذه الأداة فى المستقبل، ليس مع العراق فحسب بل مع بلدان أخرى. بيد أن محاولات استكمال خريطة الطريق هذه بشروط إضافية - تحرك سارية الهدف - أساسا من قبل الولايات المتحدة، تهدد بالمثل مصداقية العملية والسياسة الجارية. وعلى الرغم من أن بلدانا كثيرة لها تأثيرها قد طالبت بتخفيف أو رفع عقوبات الأمم المتحدة على العراق، فإن الولايات المتحدة استطاعت حشد التأييد بين دول كثيرة

بمطالبة العراق بالالتزام بقرارات الأمم المتحدة الأصلية. بيد أنه عندما تدرج أمريكا صراحة أهدافا أخرى، فلا ينبغى أن تدهش من أن تجد أن حشد التأييد الدولى لمواقفها المتعلقة بالعراق فى الأمم المتحدة بات أكثر صعوبة.

ومن الواضح أن خصائص أى خريطة للطريق يجب أن تعكس أوجه عدم الشعور بالأمن والمواقف القائمة فى البلدان المعنية. بيد أنه يمكن طرح مبادئ توجيهية عامة. إن خريطة الطريق يجب أن تقسم إلى مراحل يمكن تدبرها والتحقق منها، مع وجود منافع تتحقق لكل طرف عند اكتمال كل قسم منها. والوضع المثالى أن تكون كل خطوة متميزة عن غيرها بأقصى ما يمكن، حتى إذا انهارت العملية، لا تنهار بالضرورة كل المنافع المتحققة لكل طرف؛ وإذا كانت خطوة مفقودة تتطلب حل العملية كلها، فإن هذه الحقيقة يمكن أن تخلق ضغوطا قوية للحفاظ على خريطة الطريق حتى فى غياب الامتثال. وينبغى إعداد هذه الجوائز بصورة حريصة، حتى تساعد كل طرف على بناء دائرة محلية مؤيدة للارتباط. وهذا أمر مهم بصفة خاصة فى ضوء أن تحديد مخطط لتحسين العلاقات مع الولايات المتحدة، قد يعرض فى حد ذاته بعض النظم لانتقاد محلى. وتستطيع الولايات المتحدة أن تستخلص من البلد المستهدف بعض الخطوات الرمزية بصورة عالية، مثل إلغاء الدعوة لتدمير إسرائيل من ميثاق منظمة التحرير الفلسطينية. وعلى النقيض من ذلك، قد يطالب البلد المستهدف بتقديم معونة أمريكية، وإلغاء عقوبات معينة، أو وضع ترتيبات لاجتماعات بين رؤساء الدول أو غيرهم من المسئولين. وحتى عندما يكون هناك فرق كبير فى الوزن بين القوى الفاعلة، فإن إحساسا ما بالمساواة يجب أن يحكم الامتيازات الممنوحة فى كل مرحلة. إن الاحتمال أكبر لنجاح عملية يسود التصور بأنها عملية تبادلية، وليست أحادية الجانب. وأخيرا، ينبغى إيلاء اعتبار جاد لاستخدام أكثر الحوافز جاذبية على امتداد جدول الأعمال. وفى بعض الحالات، يتطلب الأمر حوافز قوية معينة لبدء العملية؛ وفى ظروف أخرى، فإن حجب الجائزة التى يتم السعى للحصول عليها أكثر من غيرها، حتى النهاية يمثل أفضل ضمان للامتثال المخلص.

ينبغى استخدام الحوافز للارتباط بالمجتمع المدنى فى بلد ما، وبالدوائر العسكرية فيه، حيث يكون ذلك ممكنا.

إن الارتباط بالمجتمع المدنى يغدو ممكنا عادة، عندما يتعذر تقديم الحوافز السياسية أو الاقتصادية. فعلى سبيل المثال، فإنه فى بعض الأوقات قد تحبط السياسات المحلية المبهمة فى البلد المستهدف، الجهود المبذولة لتحديد من هم فى مركز القوة، ومن يستطيع أن يفى بالوعود المقدمة مقابل حوافز معينة. أو قد يتمثل الهدف الغالب فى تغيير النظام. وقد تستبعد هذه الأنواع من المواقف الارتباط المشروط، عندما تسعى الولايات المتحدة لإقامة علاقة تعاقدية مع حكومة البلد. بيد أنه قد تتوافر أوقات مثالية للشروع فى الارتباط غير المشروط : تقديم الحوافز بدون توقع أى أعمال مقابلة من قبيل الرد المتبادل. وفى حين أنه يمكن من الناحية

النظرية تقديم أى نوع من الحوافز بصورة غير مشروطة، فإن الحوافز أو الدوافع الثقافية للمجتمع المدنى هى التدابير الأكثر ملاءمة، لأنها أقل من غيرها فى احتمال أن تدعم النظم المقلقلة.[٢٠] كما أن مثل هذه الحوافز قد تكون هى الخيار الأكثر ملاءمة، عندما تواجه حكومة الولايات المتحدة جماعات ضغط محلية عنيدة ومتشبثة بعزل نظم معينة. وفى هذه الحالات، لا يرجح أن تعترض حتى أكثر الجماعات المحلية تشددا، على التدابير الموجهة نحو تخفيف الصعوبات المادية والعزلة الثقافية للسكان بصفة عامة فى البلد المستهدف.

إن تقديم الحوافز الاقتصادية للقطاع الخاص يمكن أن يكون أسلوبا فعالا للارتباط غير المشروط، خاصة عندما يكون الاقتصاد فى الدولة المستهدفة غير خاضع لسيطرة الحكومة. وفى المناخ الاقتصادى الأكثر انفتاحا، قد تتحقق بعض منافع التعامل الاقتصادى للنظام أو للصفوة السياسية التى تسانده؛ ومع ذلك ففى كل الاحتمالات، تصبح بعض القوى الاقتصادية الفاعلة التى تزدهر بفعل المبادلات التى تغدو ممكنة بموجب الارتباط الاقتصادى، هى القوة الدافعة للتغيير والحليف الطبيعى فى بعض القضايا الغربية. وبالقدر الذى يبنى به الارتباط الاقتصادى القطاع الخاص والقوى الفاعلة غير الحكومية الأخرى فى البلد المستهدف، يرجح أن يوسع قاعدة التأييد للارتباط بأمريكا بصفة خاصة، ولتعزيز القواعد الدولية بصفة أعم. ولا شك أن الارتباط الأمريكى بالصين قد أدى إلى ازدهار جيوب متعاطفة، إن لم يكن مع المثل الأمريكية فى حد ذاتها، فعلى الأقل مع التجارة والأسواق الاقتصادية المفتوحة والإبقاء على علاقات طيبة لتأمينهما.

وهناك آلية غير مرتادة نسبيا، وإن كانت واعدة، للارتباط غير المشروط الفعال، هى استخدام قوانين الاستثمار. فقد وفر واحد من هذه القوانين، وهو مبادئ سوليفان - بتوفيرها مبادئ توجيهية للشركات التى تواصل العمل فى جنوب أفريقيا، ومع ذلك تحاول أن تشجع ممارسات التوظيف العادلة والارتقاء بالقوة العاملة غير البيضاء - تطمينات بأن الارتباط الاقتصادى المحدود يتسق مع المصالح الأمريكية طويلة الأجل. ويبين نجاح مبادئ سوليفان - وكذلك إنجاز مبادئ ماكبرايد، التى توفر معايير للاستثمار فى شمالى أيرلندا - أن قوانين الاستثمار يمكن أن تتسق مع تحفيز النمو الاقتصادى، فى حين تشجع فى الوقت نفسه التفاعل وعدم التمييز فى المجتمعات المقسمة بصورة حادة من الناحية العرقية والعنصرية أو الدينية. وبهذه الطريقة، يرجح أن تصبح قوانين الاستثمار قابلة للتطبيق على نطاق واسع على كثير من مواقف ما بعد النزاع، ربما فى الشرق الأوسط وكذلك البوسنة، واحتمالا كوسوفو. وتوضح الاتفاقيات مثل مبادئ أركوس التى تحكم الاستثمار فى كوبا، أن قوانين الاستثمار قد تلعب دورا مفيدا فى تشجيع حقوق الإنسان وحقوق العمل فى ظل الأنظمة القمعية.[٢١] وفى ضوء مثل هذه الإمكانيات، فإن صياغة قوانين الاستثمار - والحملات اللاحقة لضمان الالتزام الدولى بها - قد تكون ملاءمة فى تشكيل العلاقات الاقتصادية مع ميانمار، متى وعندما يعاد النظر فى العقوبات الأمريكية أحادية الجانب الحالية والمفروضة على الاستثمار. وقد يكون من

الحكمة، أن تناصر دوائر الأعمال الأمريكية، والتى تتهم عادة بأنها تعارض سياسات فرض العقوبات الحالية على أسس تجارية فحسب، الاستخدام الأكبر لقوانين الاستثمار. وستبين هذه المناصرة للكثيرين أن هذه المصالح التجارية لا تسعى إلى مجرد جمع النقود، وإنما لها مصلحة أوسع فى تشجيع المثل الأمريكية فى الخارج.

والقيد الوحيد على نطاق وتطور الارتباط غير المشروط هو مدى اتساع دائرة المتعاونين المتاحين فى المجتمع المدنى أو فى القطاع الخاص. ومما لا جدال فيه أن العولمة – من خلال الانفجار الذى تحققه فى القوى الفاعلة الاقتصادية العاملة على المستوى الدولى – قد جعلت تحقيق العزل الاقتصادى لبلد ما أمرا أكثر صعوبة. ومع ذلك، فمن حسن الحظ أن نفس تكاثر القوى الفاعلة الذى يجعل العزل الاقتصادى أكثر إثارة للمشكلات، يطرح حشدا من الشركاء المحتملين للارتباط غير المشروط مع القوى الفاعلة غير الحكومية. إن وجودهم، وأهميتهم المتزايدة دوما فى المجتمع وفى الاقتصاد فى معظم البلدان، يوسع الخيارات المتاحة لصانعى السياسة.

ومثلما أوضحت السياسة الأمريكية الأخيرة تجاه كوبا، فإن مثل هذه الاستراتيجية قد تسبب نكسات خطيرة قصيرة الأجل. فقيام كاسترو بقمع المجتمع المدنى الكوبى بعد فترة قصيرة من إعلان الحكومة الأمريكية تدابير للوصول إلى القوى الفاعلة غير الحكومية فى كوبا، لم يكن على وجه التأكيد مصادفة. بيد أنه عندما يكون تغيير النظام هو الهدف الأخير، فإن الارتباط بمثل هذه الكيانات يصبح له مغزاه فى الأجل الطويل. ومثلما توضح نقابة العمال البولندية، « تضامن »، والتى تحولت إلى حزب سياسى، فإن مجموعات المعارضة والنظم التالية الناجمة عنها، ترجع بجذورها إلى المنظمات المدنية. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه من صالح الولايات المتحدة أن تبقى على اتصال بأقسام من المجتمع ترحب بالاتصال بالغرب؛ إذ أن عزل نظام ما من خلال التدابير الاقتصادية والسياسية لا يقتضى عزل السكان. إن مثل هذه الروابط يمكن أن تقلل من قدرة النظام المتمرد على تشجيع المشاعر المناهضة للغرب، وتوفر نافذة مهمة إلى التطورات الداخلية فى البلد. وبالإضافة إلى ذلك، فقد أثبتت القوى الفاعلة المدنية بالفعل أنها عناصر مهمة فى مساعدة الهيئات الدولية على رصد امتثال البلد للمعاهدات والاتفاقات الدولية، خاصة فى مجال عدم الانتشار.

وقد تبدو هذه الدعوة لتشجيع المجتمع المدنى والقطاع الخاص، متعارضة مع قولنا السابق بأن أفضل المرشحين المحتملين للارتباط المشروط هم الذين يتركز اتخاذ القرارات بين أيديهم؛ إذ من المفترض أن إقامة مجتمع نابض بالحياة وقطاع خاص منتعش تؤدى إلى توزيع السلطة داخل المجتمع. بيد أنه نظرا لأن كل توصية تركز على أفق زمنى جد مختلف، فإن احتمال أن يتعارض الجهدان فى أهدافهما، قليل جدا فى الواقع. إن التسليم بأن الارتباط قد يعمل على خير وجه مع النظم الاستبدادية، أمر مهم لصانعى السياسة الذين يبحثون الشروع فى استراتيجية للارتباط المشروط فورا أو فى الأجل القصير. وعلى النقيض من ذلك، فإن تأييد

وتشجيع المجتمع المدنى والقطاع الخاص بموجب سياسة الارتباط غير المشروط، من المرجح فقط أن يقوض النظام الاستبدادى فى الأجل الطويل. وإذا لم يحقق الارتباط المشروط بنظام ما النتائج المرجوة فى الوقت الذى يحقق فيه الارتباط غير المشروط ثمارا، فإنه ينبغى أن تكون الولايات المتحدة مستعدة لأن تجتهد بدرجة أكبر فى جهود الارتباط التى تقوم بها، فى مقابل أن يكون لديها شريك أكثر ديمقراطية وأكثر تكاملا مع العالم من الناحية الاقتصادية.

وأخيرا، فإن الأشكال المحدودة من الارتباط العسكرى مفيدة على الدوام تقريبا فى تحقيق أهداف السياسة الخارجية، سواء كانت هذه الأهداف متواضعة أو طموحة. وبصفة خاصة فى مجتمعات مثل باكستان، حيث المؤسسة العسكرية مؤسسة أساسية فى الحياة السياسية واليومية، فإن تعظيم الاتصال بالقوات المسلحة، أمر له جدواه. وحتى لو كان لنقل الأسلحة أو التكنولوجيا ذات الاستخدام المزدوج مردود عكسى، فإن برامج مثل « التدريب للتوعية بالمعايير العسكرية الدولية » تعادل الاستثمار السليم، ولا ينبغى أبدا إلغاؤها كعقوبة. فهى لا تمكن الولايات المتحدة من التأثير على سلوك المؤسسة العسكرية حاليا فحسب، بل تسمح أيضا لأمريكا بإقامة اتصالات مع القادة العسكريين الذين قد يصبحون شخصيات سياسية مهمة فى مسيرة حياتهم.

لكى تحقق الحوافز المقدمة فى استراتيجيات الارتباط أقصى فاعلية، فإن الأمر يقتضى دوما أن تصطحب بجزاءات لها مصداقيتها.

فى بعض الحالات سوف تتضمن الجزاءات فرض عقوبات جديدة أو استخدام القوة العسكرية، إذا رفض البلد المستهدف الحوافز واستمر فى سلوكه المستهجن. وفى رأى كثيرين، فإن الأداتين كلتيهما كانتا مهمتين فى حالة كوريا الشمالية. ورغم أن ليون سيجال يفترض فى هذا المجلد أن الحوافز التى قدمت لكوريا الشمالية كانت كافية فى حد ذاتها لدفع كيم إيل سونج لتوقيع الإطار المتفق عليه، فإننا نعتقد أن الأجدر بالتصديق أن التهديد بفرض العقوبات واستخدام القوة العسكرية كانا عاملين مهمين فى قرار بيونج يانج فى النهاية بالإذعان للاتفاق. وفى حين يعتقد سيجال أن الشمال كان يسعى للتعاون مع الولايات المتحدة، فإننا نحاج بأن كوريا الشمالية قد تم إغراؤها والضغط عليها لدفعها للتعاون.

وبالمثل، فإنه كما تبين بوضوح بالغ فى الحالات الأخرى، فإن الارتباط لا يكون فعالا إلا عندما يكون هناك البديل، وهو عدم الارتباط، على أن يكون بديلا له مصداقيته. فعلى سبيل المثال، تعثرت سياسة الاتحاد الأوربى للحوار الحاسم مع إيران لأنها لم تتضمن فعليا أى «عصى ». وبدلا من أن تدعم العلاقات الاقتصادية الموسعة بين أوروبا وإيران قوة التأثير التى كان فى مقدور الاتحاد الأوروبى أن يستخدمها بالاقتران بالحوافز لتغيير السلوك الإيرانى، فقد قوضت سياسة الحوار الحاسم. لقد كانت إيران، وهى مصدر مهم للطاقة يلبى الاحتياجات الأوروبية، وسوق للسلع الأوروبية، واثقة بأن أوروبا لن تقطع الروابط الاقتصادية

المتبادلة بغض النظر عن السلوك الإيرانى. وبالإضافة إلى ذلك، فإن حقيقة أن الغرض الكامن وراء سياسة الحوار الحاسم كان هو الإبقاء على الاتصال بإيران - على الأقل جزئيا، إن لم يكن أساسا، لأسباب اقتصادية - تؤكد هذا الانطباع. ونتيجة لذلك، فإن رغبة أوروبا فى تسوية منازعات مثل تلك الخاصة *بالفتوى* المتعلقة بسلمان رشدى، افتقرت إلى الطابع الملح فى عيون الإيرانيين. إن الاعتماد الاقتصادى المتبادل، ليس مرادفا لقوة التأثير والنفوذ؛ ولا يقل أهمية عن التمتع بنفوذ وتأثير اقتصادى، اعتقاد طرف بأن الطرف الآخر مستعد للتخلى عن هذا التأثير بغية تحقيق أهداف أوسع مدى.[٢٢]

وبالإضافة إلى الحاجة إلى أن تقترن الحوافز بالعقوبات، فإن الحالات المطروحة فى هذا المجلد توحى ببعض الدروس الأريبة بشأن الجمع بين العسل والخل. ففى حالات كثيرة، تم تقديم الحوافز من قبل الفرع التنفيذى، فى حين هدد الكونجرس الأمريكى بفرض العقوبات. وكما تبين حالة جنوب أفريقيا، فإن هذا الجمع يمكن أن يكون فعالا. بيد أنه، هل كانت استراتيجية الارتباط البناء مع جنوب أفريقيا، ستغدو أكثر فاعلية لو كانت عناصر الثواب والعقاب للسياسة قد حددها نفس الفرع من الحكومة ؟ من المؤكد أنه لو كان الرئيس ريجان قد قدم سياسة تضمنت الحوافز والعقوبات على حد سواء، لتناقصت بصورة كبيرة الخلافات المحلية التى تطورت فى أمريكا بشأن سياسة الولايات المتحدة تجاه جنوب أفريقيا. وفى الوقت نفسه، كان تفسير جنوب أفريقيا للسياسة الأمريكية سيتضمن عددا أقل من الحسابات، وكانت الرسالة التى ستبعث بها الولايات المتحدة لجنوب أفريقيا ستغدو أوضح. وكما تم بحثه فى القسم السابق، فإن وضوح الأهداف، وكذلك وضوح العواقب يسهمان دائما فى جعل استراتيجية الارتباط أكثر فاعلية.

التنفيذ الفعال لاستراتيجيات الارتباط يتطلب تنسيقا كثيفا مع الحلفاء.

هناك توافق متنام فى الرأى على أن العقوبات، عندما تستخدم من جانب واحد، نادرا ما تكون فعاله.[٢٣] والمؤكد أن محاولات أمريكا الضغط على إيران من الناحية الاقتصادية قد تقوضت من جراء النهج الأوروبى الأكثر ميلا إلى الاسترضاء. فبدلا من ممارسة ضغط ضخم على إيران، أثارت العقوبات الأمريكية - خاصة العقوبات الثانوية التى نص عليها مرسوم العقوبات لإيران وليبيا - احتكاكات بين أوروبا والولايات المتحدة، وبين الفرعين التشريعى والتنفيذى فى أمريكا. وكان التسليم بهذه الحاجة إلى التنسيق مع الحلفاء الأساسيين فى تنفيذ سياسة قسرية، مسئولا إلى حد كبير عن قرار أمريكا بالتخلى عن استراتيجية العقوبات، وبدرجة أقل الاستراتيجية العسكرية فى التعامل مع الانتشار النووى فى كوريا الشمالية.

وهناك نتيجة مترتبة على تقديم الحوافز : وهى أن استراتيجيات الارتباط التى تغفل المناخ الدولى الذى توضع فيه، من المرجح أن تفشل هى أيضا. ومثلما أن الحظر الأمريكى على مبيعات بلد ما من النفط لن يكون فعالا فى فرض التغيير عندما تشترى أوروبا البراميل التى

تخلت أمريكا عن شرائها.[٢٤] فإن الحوافز تصبح أقل قدرة على التملق عندما تقدم مكافئات مماثلة لها من أماكن أخرى بصورة غير مشروطة. فعلى سبيل المثال، لو كانت الصين مستعدة لمنح نفط الوقود لكوريا الشمالية أو بيعه لها بسعر مدعم، أو مساعدة جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية على بناء مصادر إضافية للطاقة، لكان وزن الحزمة المقدمة بموجب الإطار المتفق عليه قد قل كثيرا.

ولا مراء فى أن التنسيق المحكم مع الحلفاء، كما هو الحال بالنسبة للعقوبات، يمكن أن ييسر التنفيذ السهل لاستراتيجيات الارتباط. بيد أن أوجه التشابه مع استراتيجيات العقوبات ليست كاملة. فنظرا لأن الحوافز تتفق مع قوى السوق التى تدعم الروابط بين البلدان ولا تعرقلها، فإن الحوافز يمكن أن تظل مؤثرة عندما تقدمها الولايات المتحدة وحدها. والواقع، كما تبين حالة جنوب أفريقيا، فإن حافزا ما يمكن أن يكون فى أوج قوته فى بعض الأحيان عندما تكون أمريكا هى الوحيدة التى تقدمه. وخلال السنوات الأولى من سياسة الارتباط البناء التى اتبعتها إدارة ريجان تجاه جنوب أفريقيا، كان الاستعداد لإضفاء الشرعية على النظام فى بريتوريا من خلال التعامل معه، من أقوى الحوافز المتاحة للولايات المتحدة. وقد كان هذا الاعتراف مهما بصورة خاصة بالنسبة لحكومة جنوب أفريقيا، لأن معظم الدول الأوروبية والإفريقية كانت فى ذلك الوقت تسعى لعزل بريتوريا سياسيا.

كلما زاد تعقد العلاقة التى ينبغى تدبرها،
قل الدور الذى يلعبه الربط.

من ناحية المفهوم، يجب أن تماثل استراتيجية الارتباط الكاملة تلك التى استهدفها كيسنجر ونيكسون فى صياغة الانفراج مع الاتحاد السوفيتى. وفيها يتم إقناع البلد المستهدف بأن يضفى الاعتدال على سلوكه فى تشكيلة متنوعة من المجالات، ليس فقط لأن الحوافز المقدمة فى كل منها تحثه على ذلك، ولكن أيضا لأن المجموعة الكاملة من الحوافز تدعم بعضها البعض. والوضع المثالى، هو أن أمريكا تستطيع أن تعظم قوة تأثيرها وأن تدفع العلاقة بأسرها إلى الأمام، بربط التقدم فى إحدى الجبهات بالتقدم فى الجبهات الأخرى. بيد أن هذه الخطة الكبرى لم تحقق سوى نجاح متواضع مع الاتحاد السوفيتى، فى حين فشلت محاولات وضع هذه الاستراتيجية مع الصين. فلماذا ؟

أولا، إن الدرس الجماعى الذى تقدمه الحالات التى تم بحثها فى هذا المجلد، هو أن الربط لا يكون فعالا إلا عندما تكون الولايات المتحدة راغبة فى الاحتفاظ بالعلاقة الثنائية بأسرها رهينة هاجس واحد غالب فحسب. فعلى سبيل المثال، استطاعت الولايات المتحدة أن تكفل التزام كوريا الشمالية بإنهاء برنامجها النووى، لأن أمريكا كانت بصفة خاصة قادرة على تحديد الانتشار النووى باعتباره مجالا له أهمية رئيسية بالنسبة لها. كما أن استعداد أمريكا لاستبعاد احتمال تحسين العلاقات فى أى مجال آخر فى غياب التقدم فى المجال النووى

جعل الربط فعالا. وعلى النقيض من ذلك، أسفرت جهود الولايات المتحدة للربط بين تقديم وضع الدولة الأولى بالرعاية التجارية إلى الصين وبين تحسين حقوق الإنسان فيها، عن معارك داخلية مريرة، وتراجع يدعو للحرج من قبل الرئيس كلينتون عن أحد وعوده الأساسية فى أثناء الحملة الانتخابية. وفى حين كان التهديد بإنهاء الوضع التجارى الخاص بالصين تهديدا خطيرا بالفعل، فإن الحسابات الصينية القائلة بأن الولايات المتحدة غير مستعدة لنسف مجموع العلاقة الأمريكية الصينية لحساب حقوق الإنسان، ثبت أنها صحيحة.(٢٥)

وتوحى التجربتان الصينية والسوفيتية، بأن استراتيجيات الربط لا تلائم بصفة خاصة إدارة علاقات معقدة مع دول عالمية مهمة. ففى هذه المواقف، والتى يستحيل فيها عادة تحديد هاجس غالب واحد، قد يكون الحفاظ على جداول أعمال أو خرائط للطرق متعددة وغير مترابطة، أسلوبا أكثر ملاءمة لإدارة العلاقات متعددة الأوجه. ويتسق مثل هذا النهج مع حقائق عالم ما بعد الحرب الباردة، الذى تهتم فيه السياسة الخارجية الأمريكية بدعم طائفة من الأهداف عبر تشكيلة واسعة من الميادين. وبهذه الطريقة، فإن قضايا التجارة، والمقرطة، وعدم الانتشار، وحقوق الإنسان، وحكم القانون، وحقوق الملكية الفكرية، وكثير من الهواجس الأخرى يمكن السعى لمعالجتها بصورة مترادفة.

إن الميزة الأساسية لاستخدام خرائط الطرق المتعددة واضحة وغالبة : أنها تتيح تحقيق التقدم فى بعض جوانب علاقة معقدة، حتى وإن عرقلت العوائق والصدوع الخطيرة التقدم على جبهات أخرى. ويستحيل من الناحية الواقعية، الفصل تماما بين كل مجال عن الآخر، رغم أن قوة الدفع المكتسبة فى أحد المجالات ستكون مفيدة للعلاقة الشاملة، مثلما أن الركود فى مجال آخر سيكون ضارا. وبالإضافة إلى ذلك، فإن وضع، والحفاظ على، خرائط الطريق المتعددة، يضيق بصورة حتمية نطاق الحوافز التى يمكن استخدامها لحفز التقدم فى كل مجال. بيد أن هذا القيد يجب ألا يكون مثبطا بدرجة كبيرة، جزئيا لأن الحوافز لا تشكل سوى عنصر واحد من عناصر إدارة كل جزء من العلاقة الشاملة، مع استخدام العقوبات وربما القوة العسكرية كمكمل للحوافز.

ونظرا لأن استخدام جداول أعمال متعددة يعنى أنه لا يمكن استخدام سوى عدد قليل من الحوافز فى كل ساحة، فإن صانعى السياسة يجب أن يجاهدوا لتقديم حوافز ترتبط على نحو وثيق بالمجال الذى يشغلهم. فعلى سبيل المثال، يجب استخدام الحوافز الاقتصادية، كلما أمكن، لتشكيل السلوك فى الشئون الاقتصادية، مثل التجارة. ونحن ندعو هذا الشكل من الربط الضيق، الرابطة بين الهدف والوسيلة، أو القرابة، ونعتبره ذا أهمية كبرى فى وضع جداول الأعمال المتعددة والحفاظ عليها. والرابطة بين الهدف والوسيلة، أو القرابة، ليست مهمة فقط من حيث توسيع دائرة الحوافز على مجالات القضايا المختلفة، ولكن هناك أيضا أسباب جيدة للاعتقاد بأن الحوافز التى ترتبط بصورة مباشرة بمجال الاهتمام هى تلك التى يرجح أن تشكل أساس السياسة الناجحة.(٢٦) فأولا، إن الرابطة بين الهدف والوسيلة تسهل

المفاوضـات التى تشكل جزءا لا يتجزأ من الارتباط. وفى محاولة التأثير على مجموعة من القوى الفاعلة السياسية للقيام بإجراءات محددة، يرجح أن يحصل صانعو السياسة الأمريكيون على رد الفعل المطلوب، عندما يستخدمون وسائل ضغط تؤثر على هؤلاء الأفراد بصورة مباشرة. ثانيا، إن اعتماد استراتيجية تفى بمعيار الرابطة بين الهدف والوسيلة، القرابة، أمر يسهل الدفاع عنه فى الداخل، نظرا لأن العلاقة بين الإجراءات المتخذة والآثار المطلوبة، تتطلب تبريرا أقل. وأخيرا، ومثلما تسهل الرابطة بين الهدف والوسيلة، القرابة، الجهود المبذولة للحفاظ على جداول أعمال متعددة، فإنها جزء حاسم من الحد من الآثار الفيضية السلبية عندما تحدث النكسات فى أحد مجالات العلاقة الشاملة. ورغم أننا نعترف بأن الالتزام برابطة الهدف والوسيلة يسفر عن خسارة معينة فى قوة التأثير فى كل ظرف محدد، فإننا نعتقد إجمالا، أن منافع القيام بذلك فى علاقة معقدة تفوق التكاليف.

يتطلب الارتباط أن ينفق صانعو السياسة قدرا من الجهد فى مجال السياسة المحلية الأمريكية، مساويا على الأقل لما يبذلونه فى العمل مع البلد المستهدف.

إن استراتيجيات الارتباط تفشل عادة ليس لمجرد الخلافات بين الولايات المتحدة والبلد الذى ترتبط به، وإنما أيضا لأن الاعتبارات السياسية المحلية الأمريكية تفسد الاستراتيجية أو تجعل الدفاع عنها متعذرا. إن الانفراج بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفيتى، هو أفضل مثال على هذا. فقد أسس كيسنجر ونيكسون استراتيجية الارتباط به بصورة حريصة، وبمقتضاها كان يتعين تقديم حوافز اقتصادية وسياسية للاتحاد السوفيتى فى مقابل كبح جماح سلوكه على الساحة الاستراتيجية. وقد شجعت هذه المفاضلة بريجنيف، على التفاوض وتوقيع اتفاقيات مهمة للحد من الأسلحة مع الولايات المتحدة. وعلى وجه التأكيد، فإن بعض الاتفاقات ومؤتمرات القمة التى تم فيها توقيع هذه الاتفاقات، زادت المكانة السياسية للاتحاد السوفيتى، وهو ما كان يرغب فيه بشدة. بيد أن قدرة كيسنجر على مواصلة سياسة الانفراج، دمرها عجز إدارة نيكسون عن تقديم التنازلات التجارية التى تعهدت بها. فقد وعد كيسنجر ونيكسون، الاتحاد السوفيتى بوضع الدولة الأولى بالرعاية فى المجال التجارى، مقابل تعاونه فى ساحات عالمية أخرى، لكنهما فشلا فى إقناع الكونجرس الأمريكى بأهمية هذه الصفقة. ونتيجة لذلك، أصدر الكونجرس بقيادة السناتور هنرى جاكسون، « تعديل جاكسون – فانيك»، والذى على النقيض من وعود كيسنجر لبريجنيف، ربط وضع الدولة الأولى بالرعاية بالسلوك الداخلى للنظام السوفيتى. وقد قيد هذا التحرك يدى كيسنجر، وساعد على تقويض استراتيجية الانفراج.

وفى بيان مدى قوة الدوائر المحلية (فى هذه الحالة، أولئك الذين كانوا يضغطون من أجل الهجرة اليهودية من البلدان الشيوعية) ونوابها، يكشف مصير الانفراج عن كيف يمكن إجهاض استراتيجيات الارتباط من جراء المنازعات بين الفرعين التشريعى والتنفيذى من

الحكومة. وتكشف الحالة الأمريكية السوفيتية عن تحد آخر لمن يدعون للارتباط فى المجتمعات الديمقراطية. فمثلما أوضح جيمس جولدجير، فإنه لبناء تأييد محلى للانفراج الأمريكى السوفيتى لدى رأى عام كان يشعر بالتشكك، اضطرت إدارة نيكسون إلى الإفراط فى الترويج للسياسة. فمن خلال الدفاع عن المنافع السلمية للارتباط بالاتحاد السوفيتى، عزز كيسنجر ونيكسون توقعات غير واقعية بين الشعب الأمريكى. وعندما استمر السوفيت فى التدخل فى العالم النامى وقاوموا خفض الأسلحة فى بعض المناطق تهاوى الدعم المحلى للطريق الذى كان يختطه كيسنجر مع الاتحاد السوفيتى، مما جعل الانفراج يترنح.

وعلى الرغم من أن المساندة القوية من الرأى العام المحلى ستكون لها قيمتها على الدوام بالنسبة لمن يطبقون استراتيجية للارتباط، فإن تأييد الكونجرس ونواب الدوائر الأساسية ورجال الأعمال، حاسم لنجاح الارتباط. وفى حين أن الرأى العام الأمريكى بصفة عامة قد ينظر نظرة مواتية لاستخدام الحوافز فى السياسة الخارجية، فإن الميل العام إلى الارتباط ليس بديلا لتعاون صانعى القوانين والمنظمات الراغبة فى، والقادرة على، تكريس قدر كبير من الموارد السياسية والمالية للتأثير على مسار السياسة.

إن ضمان التأييد للارتباط بين تلك القوى الفاعلة الحاسمة فى المجتمعات الديمقراطية مثل الولايات المتحدة يتطلب تنسيقا كثيفا بين مختلف فروع الحكومة. ومثلما توضح حالة كوريا الشمالية بجلاء، فإن استراتيجيات الارتباط كثيرا ما تتعثر من جراء جهود الفرع التنفيذى لمنع مشاركة الكونجرس، ومحاولات الكونجرس إجهاض مساعى الفرع التنفيذى. ومن منظور الفرع التنفيذى، فإن قوة الإطار المتفق عليه الموقع مع كوريا الشمالية، كانت تتمثل فى أنه لم يكن معاهدة. وفى حين أن هذا الجانب الفنى أعفى الاتفاقية من ضرورة مصادقة مجلس الشيوخ عليها، فإن الكونجرس أكد نفوذه فى مرحلة لاحقة من العملية من خلال عزوفه عن تمويل الالتزامات التى قدمت بموجب الاتفاق. وفى حين لم يعترض الكونجرس فى البدء طريق تنفيذ الإطار، فقد وضع قيودا وشروطا على تقديم الوقود لكوريا الشمالية مقابل التخلى عن طموحاتها النووية.

ولعدة أسباب، ينبغى أن يتولى الفرع التنفيذى زمام القيادة فى تطبيق استراتيجيات الارتباط. ذلك أن صياغة المبرر الكامل وراء استراتيجية السياسة الخارجية المختارة لا يتم التعامل معه على خير وجه بواسطة الرئيس وكبار معاونيه فحسب، بل من الواضح أيضا أن الفرع التنفيذى فى وضع فريد للتفاوض مع البلدان الأجنبية وزعمائها. بيد أنه بدلا من اعتبار الكونجرس عائقا أمام التنفيذ الميسر للارتباط، فإن الأمر يقتضى من الرئيس ومستشاريه أن يعتبروا الكونجرس شريكا آخر فى تشاور متعدد الأوجه. والوضع المثالى، هو أن تتجاوز هذه الجهود مجرد إبلاغ الكونجرس عن حالة العلاقات مع المرشحين للارتباط، لتشمل تعيين وفود مشتركة بين الفرع التنفيذى والكونجرس، وكذلك إرسال بعثات مشتركة لتقصى الحقائق. وفى مقابل مثل هذه المساعى، ينبغى أن يعترف الكونجرس بأن الفرع التنفيذى فى حاجة لقدر

من حرية التصرف للتفاوض مع البلدان المستهدفة، فى ظل توقع معقول بأنه يمكن أن يقدم الحوافز المطلوبة.

ويستطيع الكونجرس أيضا أن يسهل جهود الرئيس للاضطلاع بالارتباط، بنفس الطريقة التى يعالج بها عملية فرض العقوبات على البلدان. ومثلما كان الحال مع فيتنام، فإن تخفيف العقوبات تدريجيا، يمكن تقديمه كحافز قوى للتعاون، ويمكن أن يشكل جزءا من أى خريطة طريق لإقامة علاقات أفضل بين الولايات المتحدة والبلد المعنى. ويتطلب استخدام رفع العقوبات كحافز فعال، أن تتوافر للرئيس القدرة والسلطة على أن يأمر بإلغائها عندما تستدعى ذلك عملية الارتباط، وأن يحتفظ الفرع التنفيذى بالقدرة على رفع العقوبات عن طريق أمر تنفيذى، بالنسبة للعقوبات التى يفرضها الرئيس نفسه. بيد أنه بالنسبة للعقوبات التى يفرضها الكونجرس مباشرة من خلال التشريع الذى يسنه، ينبغى أن يزود الكونجرس الرئيس بالحق فى التنازل عنها مما يمكنه من رفع العقوبات أو تعليقها. ومن المفهوم أن تقديم الكونجرس لمثل هذا الحق فى التنازل إلى الرئيس، قضية خلافية. ومع ذلك، فعلى الرغم من القول بأن التأثير الرادع للعقوبات يكون أكبر عندما لا يكون هناك حق فى التنازل، فإن الرئيس فى حاجة إلى المرونة التى يمنحها له ذلك الحق، عندما يتفاوض هو أو مساعدوه على استراتيجيات الارتباط. ولا يتطلب الأمر أن يزود الكونجرس الرئيس بحق تنازل غير مشروط، ولكن يمكنه أن يحدد الظروف التى يمكن فى ظلها استخدام ذلك الحق. (كما يستطيع الكونجرس أن يمنح نفسه القدرة على إبطال حق الرئيس فى التنازل من خلال اقتراع يتم بنسبة الثلثين فى كل مجلس). إن إدراج مثل هذه المواصفات فى تشريعات العقوبات سيكون مفيدا، جزئيا فى أنه يمكن أن يزود الفرع التنفيذى بغطاء محلى عندما يستخدم حق التنازل فى أوضاع حساسة. وربما كان الأمر الأكثر أهمية حتى من ذلك، هو أن مثل هذه اللغة المحددة سوف تعين بوضوح الطريق إلى رد الاعتبار لأى بلد يخضع للعقوبات الأمريكية، وهو شىء مفتقد اليوم على نحو يدعو للأسى.

إن التنسيق الماهر بين الفرعين التشريعى والتنفيذى، يمكن أن يزيد قوة التأثير لصالح الارتباط الناجح. وتوضح عملية التطبيع الناجحة مع فيتنام فى ظل الرئيسين بوش وكلينتون، كيف أن الكونجرس يمكنه، عندما يتعاون مع الفرع التنفيذى، أن يكون شريكا أساسيا فى إعداد القاعدة السياسية المحلية للارتباط، خاصة عندما نقارن ذلك بجهود إدارة كارتر ولأكثر من مرة فإن الرأى السائد لدى دوائر محلية قوية مثل « الرابطة الأمريكية »، قد عرقل مؤقتا تقدم إدارة كلينتون للأمام مع فيتنام. وفى أكثر من مناسبة، كانت مناصرة أعضاء مجلس الشيوخ ذوى النفوذ – أو شهادة وفود الكونجرس التى زارت فيتنام – هى التى وفرت للرئيس كلينتون الغطاء السياسى المحلى اللازم للمضى قدما فى التطبيع.

المرشحون للارتباط مستقبلا

إن فائدة هذه الحالات والدروس المستخلصة منها، تتجاوز مجرد أهميتها التاريخية. ففى ضوء خيبة الأمل التى أفرزتها الاستراتيجيات التى تسيطر عليها العقوبات، من زاوية كل من النتائج غير المرضية والتكاليف المرتفعة على نحو غير متوقع، فإن مبرر إعادة النظر فى السياسات الخارجية الأمريكية تجاه البلدان التى تمثل مشكلات طويلة الأجل، مبرر قوى. إن استراتيجيات الارتباط الموجهة نحو الحوافز تمثل بديلا ممكنا للسياسات التى تطبقها الولايات المتحدة حاليا تجاه النظم الصعبة، مثل كوبا وإيران وليبيا. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه على الرغم من أن الولايات المتحدة تطبق بالفعل سياسات الارتباط مع الصين وكوريا الشمالية، فإن هذه الاستراتيجيات الجارية تستدعى إعادة التقييم. ومن الممكن تماما، أن مهندسى ومنفذى الارتباط مع هذين البلدين فى شمال شرق آسيا يستطيعون استجلاء رؤى متبصرة بشأن المعضلات التى تواجههم، بالنظر فى الدروس المستخلصة فيما سبق. وعلى الرغم من أننا لا ننظر فى احتمالات الارتباط مجددا بالعراق بتفصيل هنا، فإننا لا نقدم أى ادعاءات بأن العراق ينبغى عدم إدراجه بين أكثر الدول إثارة للمشكلات فى علاقات أمريكا مع الدول الأخرى. والواقع أن الارتباط واضح فى قرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، التى تقدم للعراق جوائز محددة فى مقابل الالتزام. بيد أن صدام حسين ـ برفضه قرارات الأمم المتحدة التى ترسم خريطة للطريق لإقامة علاقات أفضل بين بلده وبين جيرانه والغرب ـ رفض إمكانية قيام أى عملية للارتباط متبادلة بين الطرفين.

الصين

عند النظر إلى الفشل فى إدارة العلاقات مع الصين وفق استراتيجية الربط، فى ضوء النتائج المستخلصة فى هذا المجلد، فإنه لا يبدو أمرا يدعو إلى الاستغراب فحسب، بل إن مجرد محاولة ذلك تبدو حماقة تقريبا. والآن، وبالنسبة للمستقبل المنظور، فإن العلاقة بين الولايات المتحدة والصين ستكون متعددة الأوجه، شاملة طائفة من الشواغل الجادة فى مجالات كثيرة. وبعض هذه الشواغل سيكون متواضعا، والبعض الآخر سيتعلق بأهداف أكثر طموحا. ولن يكون لأى منها أسبقية على غيرها بما يمكن صانعى السياسة الأمريكيين أو يجعلهم يرغبون، بأى قدر من المصداقية، فى الإبقاء على مجموع العلاقة الأمريكية الصينية رهينة له. وبالإضافة إلى ذلك، فإن أهمية الصين المتنامية ستكفل عدم تمكن أمريكا من إملاء شروط علاقتها بالصين.

وفى الوقت نفسه، ورغم الإسقاطات التى تدعو للانزعاج، فإن الصين والولايات المتحدة ليستا متكافئتين من زاوية القوة الاستراتيجية والعسكرية أو الاقتصادية؛ فأمريكا تحتفظ بأفضليات كبيرة، ينبغى لها أن تستخدمها، ليس للتلاعب بالصين، وإنما من أجل تشكيل

اتجاه العلاقات الصينية الأمريكية فى العقود القادمة. وسيتطلب ذلك التخلى عن العبارات الجوفاء والمضللة مثل *الشراكات الاستراتيجية، والارتباط البناء*، لصالح جدول أعمال محدد وموضوع بعناية، أو جداول أعمال تتسم بهذا. إن تعقد العلاقة بين الولايات المتحدة والصين لا يمكن تدبره بصورة واقعية إلا بخرائط طرق عديدة ومتزامنة.

وهناك مبرر قوى لمعالجة تعقد الشواغل الأمريكية فرادى - سواء كانت بشأن تايوان، التجارة، كوريا، حقوق الإنسان، عدم الانتشار، التعاون فى المنظمات الدولية، المقرطة، أو حقوق الملكية الفكرية. وبغض النظر عما يحدث فى أحد المجالات، ينبغى الترحيب بالتقدم الذى يحدث فى مجال آخر؛ ذلك أن استمالة الصين الناجحة إلى نظام شامل لعدم الانتشار، وتطوير نظام سليم للحد من الصادرات الصينية مزدوجة الاستعمال، سيشكل إنجازا هاما، حتى إذا حدث تلقاء خلفية من تدهور إنفاذ حقوق الملكية الفكرية أو تزايد الاحتكاك بشأن قضايا الدفاع بالقذائف. وبالمثل، فإن الضغط الصينى على كوريا الشمالية للتقليل من عسكرتها أمر حاسم، منفصل عن التقدم المتحقق فى قبول الصين فى منظمة التجارة العالمية. كما أن هذه الاستراتيجية متعددة الأبعاد، تدع مجالا للولايات المتحدة للقيام ببعض الاستثناءات لبعض أنواع السلوك الصينى - على سبيل المثال، بتشجيع قرار للأمم المتحدة يشجب ممارسات الصين فى مجال حقوق الإنسان، مثلما تم من فترة قريبة ترجع إلى إبريل عام ٢٠٠٠ - بدون الإبقاء على العلاقة كلها أسيرة لتلك القضية. وفى وضع خرائط الطرق المتعددة هذه، يتعين على صانعى السياسة أن ينظروا فى مدى وثاقة الصلة بين الحوافز والقضايا ذات الأهمية. ومثلما ناقشنا من قبل، فإن الحوافز الاقتصادية - باجتذابها للقوى الفاعلة الصينية ذات النفوذ فى المجال الاقتصادى - يرجح أن تشكل سلوك الصين فى الشئون الاقتصادية.

كوبا

على الرغم من أن الهدف النهائى للولايات المتحدة - الانتقال السلمى إلى كوبا ديمقراطية متجهة نحو السوق - لم يتغير، فإن السياق الذى يمكن فيه تحقيق هذا الهدف قد تغير بصورة كبيرة. فعندما فرضت الولايات المتحدة عقوبات صارمة على كوبا فى ١٩٦٢، كانت كوبا تمثل تهديدا للولايات المتحدة كموقع متقدم للشيوعية فى نصف الكرة الغربى، ومُصدِّر متحمس للثورة إلى جيرانه. بيد أنه بعد مرور نحو أربعين عاما، وفى أعقاب الحرب الباردة، تضاءلت أهمية كوبا، وانهارت بصورة كلية تقريبا قدرتها على الترويج للسياسات الراديكالية بين جيرانها الآخذين بالديمقراطية. ويمكن القول بأن التهديد الأكبر الذى تطرحه كوبا بالنسبة للولايات المتحدة حاليا يتمثل فى موجة من اللاجئين المثيرين للقلق والمعوزين. والمفارقة أن الحظر فاقم هذا الوضع ولم يخفف منه. ولم ينهر جزء كبير من مبرر عزل كوبا فحسب، بل إن

سياسة الولايات المتحدة تجاه هذا البلد – وبصفة خاصة فرض عقوبات ثانوية – قد أثارت توترات مع حلفاء أمريكا الأوروبيين الذين يفوقون كوبا أهمية. وأخيرا، فإن سياسة أمريكا تجاه كوبا، والتى تسيطر عليها العقوبات، تتطلب إعادة التقييم، لأنها تحرف الرسالة التى ترسلها الولايات المتحدة إلى الأنظمة « المارقة » التى يحتمل أن تأخذ بالاعتدال فى أماكن أخرى. ولا تزال كوبا على قائمة الإرهاب (وهى مجموعة من الدول حددتها الولايات المتحدة باعتبارها دولا راعية للإرهاب)، حتى فى ظل عدم وجود أعمال إرهابية ترعاها كوبا لسنوات كثيرة. ويوضح هذا التناقض للدول الأخرى التى تضمها قائمة الإرهاب، أن تخليها عن الإرهاب لن يحررها بالضرورة من هذا الوصف ويعفيها من كثير من العقوبات المترتبة عليه.

ورغم الأسباب القوية الكثيرة التى تدعو إلى إعادة تقييم سياسة الولايات المتحدة تجاه كوبا، فقد حالت عقبات مروعة دون إجراء إعادة النظر فى السياسة هذه التى تشتد الحاجة إليها. والأمر الأكثر أهمية، أن أقساما من الجالية الأمريكية من أصل كوبى، قد عارضت بشدة أى تغيير فى السياسة يضفى المشروعية على كاسترو، أو يؤدى إلى إطالة أجل حكمه. وبالإضافة إلى المشاعر الجارفة بشأن عزل كاسترو، فإن أقساما من السكان الأمريكيين من أصل كوبى كانوا منظمين جيدا، ولهم تأثيرهم السياسى، خاصة فى ضوء قوتهم المتركزة فى مجال التصويت فى الولايات المحورية مثل فلوريدا ونيوجيرسى. بيد أن تعاقب الأجيال قد فتح الإمكانيات أمام المعتدلين لكى يسودوا هذه الجالية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن العدد المتنامى من المزارعين الأمريكيين ورجال الأعمال الذين يعربون عن اهتمامهم بالقيام بمشروعات أعمال فى كوبا، والدعوة الأخيرة التى وجهتها «غرفة التجارة الأمريكية» إلى زيادة التجارة مع كوبا، تدل على وجود دائرة أمريكية محلية مؤثرة واحدة على الأقل تحبذ الارتباط بكوبا.

ولا مراء فى أن تعقد الموقف قد أسهم فى استمرار الوضع القائم. بيد أنه حتى فى هذا المناخ المتغير سريعا، تشير المبادرات الماضية إلى أن الارتباط السياسى المشروط مع النظام الكوبى، لا يزال غير محتمل الحدوث. وقد أفضت المشاورات بين المسئولين الأمريكيين والأوروبيين، والتى جرت خلال ١٩٩٥ والشهور الأولى من ١٩٩٦، إلى وضع نهج أقل اتساما بالمواجهة للتعامل مع كوبا.[٢٧] وفى اجتماع عقد فى فبراير ١٩٩٦، قدم ممثل أوروبى إلى كاسترو طائفة من الحوافز السياسية والاقتصادية، مقابل تعهد كاسترو بالسماح ببعض التحرير الاقتصادى والسياسى. وبدلا من أن يرحب كاسترو بهذا الاقتراح، فقد رفضه. وبعد ذلك بوقت قصير، صعدت السلطات الكوبية قمعها للمنشقين الكوبيين؛ وبعد ذلك بأقل من أسبوعين، أسقطت القوات الجوية الكوبية طائرتين مرخصتين للولايات المتحدة. ولا يتمثل مغزى هذه الأعمال فى مجرد أنها ترفض بصورة محمومة الجهود الأمريكية لصياغة سياسة كوبية أكثر ميلا للمصالحة؛ بل إنها توضح أيضا للكثيرين رغبة كاسترو فى إجهاض التعاون بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبى، وإطالة أمد العداء الأمريكى الكوبى، وليس التخفيف

منه. بل إنه فى وقت أحدث، شرعت كندا فى تنفيذ سياسة خاصة بها للارتباط السياسى بكاسترو، وكانت نتائجها بالمثل مخيبة للآمال. [٢٨] وتومئ هاتان الواقعتان معا، إلى أنه فى حين أن سلطة كاسترو المدعمة ستمكنه بسهولة من أن يلتزم بخريطة للطريق تؤدى إلى علاقات أفضل مع الولايات المتحدة، فإن كاسترو نفسه لا يعد شريكا راغبا فى عملية للارتباط يعتبرها تهديدا لاستمرار حكمه.

ويتعين على الولايات المتحدة، أن تتبع فى نفس الوقت شكلين للارتباط بكوبا. أولا، ينبغى لها مواصلة السعى للحصول على استعداد كاسترو للارتباط فى علاقة مشروطة، وتحديد مسار يفضى إلى علاقات أكثر مدعاة للرضا. ينبغى للولايات المتحدة أن تحاول أن تبدأ حوارا مع كاسترو، تقدم فيه منافع معقولة إليه مقابل إجراء تغييرات معقولة. وبدلا من التشدد فى الرغبات الأمريكية فى تغيير النظام، أو إجراء انتخابات ديمقراطية مباشرة فى كوبا، يتعين على صانعى السياسة الأمريكيين أن يجعلوا سياستهم تركز على أهداف أكثر تواضعا؛ فكلما زاد طموح المطالب، قل احتمال دخول كاسترو فى عملية الارتباط. فعلى سبيل المثال، يمكن تقديم إطلاق سراح السجناء السياسيين وإضفاء الشرعية على الأحزاب السياسية، فى مقابل رفع عناصر منتقاة من الحظر. وبغض النظر عن رد فعل كاسترو على مثل هذا النهج، فإن منافع ستتحقق للولايات المتحدة. فلو قبل كاسترو هذا الحوار، لشجعت السياسة الأمريكية تحريرا سياسيا له مغزاه فى الجزيرة؛ ولو رفض كاسترو هذه المحاولات فى الارتباط المشروط، فإن أمريكا ستخفف توتراتها مع حلفائها الأوروبيين، ببيان أنها كانت راغبة فى الأخذ بخط أكثر مرونة تجاه كوبا.

ثانيا، وفى حين أنه يمكن السعى إلى تحقيق ارتباط مشروط أيا كان نوعه فى ظل كاسترو، فإن الارتباط غير المشروط يمكن الاضطلاع به وتوسيعه. ومما يستحق الإشادة به، ما حدث مؤخرا من تخفيف قيود معينة بأمل بناء علاقات بين الولايات المتحدة وكوبا على المستوى المدنى.[٢٩] وستؤدى الوصلات الجوية الإضافية وتحرير قيود السفر التى تم الاضطلاع بها بالفعل، إلى زيادة تأثر كوبا بالولايات المتحدة. وعلى الرغم من أن مثل هذه التغييرات قد تتطلب موافقة كاسترو، فإنها حوافز غير مشروطة، بمعنى أنها لا تقدم فى محاولة لتغيير جوانب محددة من سلوك النظام فى الأجل القصير. وبدلا من ذلك، فإن القصد من هذه الجهود هو المساعدة فى تغيير الصورة السلبية لأمريكا التى يتبناها كثيرون من الشبان الكوبيين، واستمالة أقسام من المجتمع الكوبى تتطلع للخارج. وستكون هاتان المجموعتان مؤثرتين فى تحديد مستويات التعاون مستقبلا بين الولايات المتحدة وكوبا بمجرد رحيل كاسترو. وبغض النظر عن ميول كاسترو، فإنه يتعين تحقيق مزيد من التوسع فى هذه المحاولات الأمريكية القائمة فعلا للارتباط بالمجتمع المدنى الكوبى، وذلك بتخفيف كل قيود السفر، وهو تحرك سيشجع المزيد من الاتصال بين الناس والمنظمات والمؤسسات المدنية مثل الكنيسة الكاثوليكية.

وبالإضافة إلى هذه التدابير المدنية، ينبغى للولايات المتحدة أن توسع نطاق الارتباط غير المشروط مع كوبا فى المسائل الاقتصادية، لعدة أسباب مهمة. وبصفة خاصة، فإنه نظرا لأن لأمريكا هواجس جادة قليلة بشأن سلوك كوبا فى الخارج، فليس هناك ما يدعو للقلق من أن يؤجج النقد الأجنبى الذى سيعود على كوبا من خلال الارتباط الاقتصادى أنشطة خطرة. والواقع أن الحجم الكبير من التحويلات الذى يعبر مضايق فلوريدا إلى كوبا، قد جعل أمريكا بالفعل ثانى أكبر مصدر لرأس المال الخارجي لكوبا. وفى ظل هذا الوضع، فإن الارتباط الاقتصادى المحدود، يعد استراتيجية قليلة المخاطر ويمكن أن تدعم تدريجيا التغييرات الداخلية، مع استفادة الكوبيين من الفرص الاقتصادية الجديدة المتاحة مع أمريكا. وقد صرحت إدارة كلينتون بالفعل بزيادة مستويات التحويلات المسموح بها، ووسعت التجارة مع الكيانات غير الحكومية. بيد أن هذه التغييرات لم تمض فى طريقها إلى الحد الكافى. وينبغى ألا يكون هناك سقف على حجم التحويلات التى يمكن للأسر الكوبية الحصول عليها من الأقارب الذين يعيشون فى الولايات المتحدة. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه حتى لو قاوم كاسترو الارتباط المشروط، الذى يمكن ربطه بالتخفيف التدريجى للحظر، فإنه يتعين على صانعى السياسة الأمريكيين أن يبحثوا عن الطرق التى يمكن أن تحل بها قوانين الاستثمار محل عناصر الحظر. وينبغى تقصى إمكانية استخدام قوانين الاستثمار التى تسمح بالتجارة الأمريكية مع، والاستثمار فى، الكيانات الكوبية التى تفى بشروط محددة فيما يتعلق بهيكل الملكية وحقوق العمال.[٣٠] وفى ظل ندرة مشروعات الأعمال المملوكة للقطاع الخاص فى كوبا حاليا، فإن الآثار الفورية لمثل هذه القوانين فى تعزيز التجارة والاستثمار ربما ستكون فى حدها الأدنى. بيد أن استخدام قوانين الاستثمار، محل القيود الأكثر شمولا، سيوفر دعما سيكولوجيا مباشرا، وكذلك حوافز ملموسة، لنمو القطاع الخاص الذى يجاهد من أجل الازدهار فى كوبا.

إيران

قبل إجراء الانتخابات البرلمانية فى إيران فى فبراير ٢٠٠٠، كان مفهوم الشروع فى استراتيجية للارتباط المشروط مع إيران، يبدو ساذجا وغير مقنع بالتأكيد. ولا مراء فى أن الصعوبات الاقتصادية الشديدة التى واجهتها إيران نتيجة لديونها الكبيرة وتقلب أسعار النفط خلال معظم العقد الماضى، تجعل الحوافز الاقتصادية الأمريكية المحتملة قوية بصورة خاصة. بيد أنه فى حين أن المعاناة الاقتصادية الإيرانية ربما أشارت إلى أن اللحظة مناسبة للارتباط المشروط، فإن معظم العوامل الأخرى كانت تشير إلى توخى الحذر.

وبصفة خاصة، فإن الوضع السياسى المحلى المتقلب – مع صراعات القوى الداخلية التى تفجرت إلى أعمال عنف فى شوارع إيران فى صيف ١٩٩٩– يكمن وراء الصعوبات التى

يتعين على مهندسى الارتباط أن يواجهوها عند وضع استراتيجية ناجحة. ولم تذكر المظاهرات التى تشجب سياسة أمريكا صانعى السياسة بأن زمرا معينة ستعارض إقامة اتصالات وثيقة مع الولايات المتحدة فحسب، بل أشارت أيضا وبصورة قوية إلى أن مثل هذه العلاقة ستكون نقطة انفجار سياسية، وربما نقطة ضعف محتملة للمتطلعين إلى الارتباط.[٣١] خلاصة القول إنه على الرغم من أن الرئيس خاتمى ربما كان راغبا فى إبرام صفقة مع الغرب، فإنه ليست هناك دلائل كثيرة تشير إلى أنه يتمتع بالقوة الكافية لضمان تنفيذها. وفى الوقت نفسه، فإن تقارير المخابرات الأمريكية والإسرائيلية، كشفت عن استمرار الدعم المالى الإيرانى لمجموعات مثل « حزب الله » و « حماس » التى تعارض السلام فى الشرق الأوسط.[٣٢] وكانت هذه المساندة نذير شؤم بالنسبة للارتباط المشروط مع إيران، بأن بينت أن المسئولين عن الأمن والشئون الخارجية يتمسكون باتجاه متشدد، وبأن دعمت المعارضة المحلية الأمريكية للارتباط بإيران.

ومع ذلك، فإن النجاح الساحق للمرشحين المعتدلين نسبيا فى انتخابات عام ٢٠٠٠ البرلمانية، قد غير المشهد السياسى فى إيران. ورغم أن الحملة والناخبين ركزوا أساسا على الشئون الداخلية، فإن تعليقات بعض السياسيين القياديين أشارت إلى استعداد للنظر فى تحسين العلاقات مع الولايات المتحدة. والأمر الأكثر أهمية، هو أن الوجه الجديد للبرلمان الإيرانى قد دعم قاعدة قوة الرئيس خاتمى فى صراعه طويل الأمد مع العناصر المحافظة بدرجة أكبر فى المجتمع الإيرانى وفى النظام نفسه. ورغم أن هذه التطورات بعيدة عن أن تضمن قيام حوار ناجح بين واشنطن وطهران، فإنها توفر مبررا أقوى لبحث إمكانية الارتباط المشروط مع إيران.

وفى هذا السياق، كانت الخطوات التى اتخذتها إدارة كلينتون فى مارس ٢٠٠٠ لتخفيف العداء بين الولايات المتحدة وإيران، محل ترحيب بالغ. ويعد تخفيف العقوبات على الواردات الأمريكية من السجاد والفستق والكافيار الإيرانى – وهى أهم الصادرات غير النفطية لإيران – بالمساعدة على تلبية حاجة إيران الاقتصادية الملحة الحالية لتأمين النقد الأجنبى.[٣٣] كما أن اعتراف مادلين أولبرايت وزيرة الخارجية بتدخل الولايات المتحدة فى الشئون المحلية الإيرانية فى الماضى يمكن أن يخفف سخط الإيرانيين.[٣٤] وتشير هذه الأعمال، مقترنة بالالتزام الأمريكى المتجدد بحل قضية المطالبات المعلقة بين البلدين، إلى جدية الولايات المتحدة فى تغيير علاقتها مع إيران – بأكثر مما فعل رفع القيود السابقة على المبيعات الزراعية الأمريكية لإيران.[٣٥]

بيد أن هذه الخطوات لا تخلو من المخاطر. ذلك أن الإيرانيين الراغبين فى علاقة أكثر ودا مع الغرب، لم ينتصروا على نظرائهم الأكثر اتساما بالطابع المحافظ والمنكفئين على الداخل. والواقع أن المتشددين لا يزالون يسيطرون على جهاز الأمن القومى، حيث تشكل قراراته أكبر هواجس الولايات المتحدة. وبعيدا عن السياسة الإيرانية، فإن هذه الإيماءات من المرجح أن

تكثف الجدل المحتدم بالفعل فى الولايات المتحدة بشأن الإبقاء على عقوبات صارمة على إيران. وسيسعد دوائر الأعمال والمصالح التجارية المتطلعة للمشاركة فى إيران، تخفيف العقوبات على الاستيراد. إن الاعتراف الضمنى - وإن كان غير مقصود - بأن الجهود من جانب واحد لحرمان الدول التى تساند الإرهاب من النقد الأجنبى غير مجدية إلى حد كبير، والتخفيف المحدود للقيود على الواردات من إيران، سيشجع شركات الطاقة الأمريكية على المطالبة برفع العقوبات على النفط بموجب نفس المنطق. وبالمثل، فإن استئناف الإقراض من قبل المؤسسات المالية الدولية لإيران، سيشعل على نحو أكبر منافسة عالمية على جلب التكنولوجيا والخدمات ورأس المال الخاص إلى إيران، مما يؤدى إلى احتدام الإحساس النسبى بالحرمان الذى يشعر به كثير من الشركات الأمريكية.[٣٦] وفى المقابل، فإنه إن لم تلق هذه الإجراءات الأمريكية الرامية للمصالحة رد فعل إيرانى موات، فإن قلق الأمريكيين من الارتباط بإيران سيعلو صخبه من أجل العودة إلى سياسة أكثر اتجاها لعدم الأخذ بالحلول الوسط. ومن المرجح أن تعرقل هذه الضغوط من كلا الجانبين قدرة الرئيس الأمريكى على التصرف.

وبغض النظر عن رد فعل إيران إزاء المبادرات الأمريكية، فإن الولايات المتحدة يتعين عليها أن تسعى للحفاظ على قوة الدفع التى ستكون حاسمة لتحسين العلاقات الأمريكية الإيرانية، إن لم يكن عاجلا، ففى وقت ما من المستقبل. ينبغى للولايات المتحدة أن تمضى إلى ما وراء خطب الوزيرة أولبرايت ومسئولى وزارة الخارجية الآخرين التى تعرض فيها الولايات المتحدة وضع خريطة طريق للتعاون مع إيران، إلى اقتراح الخصائص المحددة لخريطة الطريق هذه كما تراها الولايات المتحدة.[٣٧] وينبغى أن تبدأ خريطة الطريق هذه بخطوات متواضعة جدا. والأرجح أن تقتصر الاتصالات الأمريكية الإيرانية فى المراحل الأولى على المبعوثين غير الحكوميين والوكالات غير الحكومية. ولا تتم الاجتماعات بين الحكومتين إلا فى مرحلة لاحقة من العملية. ويشمل كثير من المراحل الأولية تدابير لبناء الثقة، مثل المبادلات بين دوائر الأعمال وبعضها البعض، والزيارات التى يقوم بها إلى إيران أفراد ذوو مكانة عالية فيما وراء دائرة خبراء سياسة الشرق الأوسط والخبراء الأكاديميين. وفى مرحلة لاحقة فحسب من خريطة الطريق، يتم وضع جداول الأعمال للمضى قدما فى مجالات ذات أهمية كبرى للولايات المتحدة: الإرهاب، برنامج الأسلحة الإيرانية، والسلام فى المنطقة. وبغية تشجيع الاعتدال فى موقف إيران فى هذه المجالات الثلاثة، ينبغى أن تحدد الولايات المتحدة مراحل التخفيف التدريجى للعقوبات التى يمكن لإيران أن تتوقعها. إن التحركات المحسوبة تجاه الرفع الكامل للعقوبات الأمريكية، قد تتضمن دعم الولايات المتحدة المؤسسات المالية الدولية فى إيران، ومقايضات النفط، واستئناف الائتمان الزراعى الأمريكى، والسماح بالاستثمار الأمريكى فى إيران فيما دون عتبة محددة، بما فى ذلك توسيع فرص الاستثمار فى قطاعى النفط

والغاز.[٣٨] وعلى الجانب الإيرانى، فإن خطوات مؤقتة محتملة تجاه تطبيع العلاقات، قد تقتضى التعاون مع الولايات المتحدة فى التحقيقات فى تفجير أبراج الخُبر، والاستعداد للاجتماع بالمسئولين الأمريكيين فى المنتديات الدولية، وإصدار بيان عام بالتخلى عن دعم المجموعات الراديكالية مثل حزب الله.[٣٩]

إن صياغة خريطة للطريق وفق هذه الأسس سيتيح لصانعى السياسة اختبار استعداد إيران لتدعيم العلاقات الأمريكية الإيرانية. وفى حين أنه من الممكن أن يستطيع خاتمى إدهاش الولايات المتحدة باغتنام مثل هذه المبادرة، فإن مجرد تقديم خريطة للطريق يمكن أن يساعد التحول فى المناقشة السياسية المحلية فى إيران لصالحه بدرجة أكبر. وعادة فإن عرضا مجردا للمنافع غير المحددة تسهل مقاومته عن التقديم الفعلى لحوافز محددة. وفى نفس الوقت الذى تسير فيه الولايات المتحدة عبر هذه المسارات، ينبغى أن تواصل توسيع ارتباطها غير المشروط مع المجتمع المدنى فى إيران. إن هذا النوع من الارتباط لا يرجح أن تكون له منافع طويلة المدى فحسب، بل سيتيح أيضا لأمريكا التجاوب بصورة وثيقة مع السياسات المحلية الإيرانية المعقدة التى ستحدد أى شكل للارتباط مستقبلا.

وأخيرا فإن إدارة كلينتون، وكذلك الإدارات المقبلة، يتعين عليها أن تسعى إلى إعادة تحديد الكيفية التى يفكر بها صانعو السياسة والأمريكيون العاديون، فى إيران. فطوال عقود وحتى الآن، صورت إيران على أنها شيطان. ووصفت بأنها دولة « مارقة »، واعتبرت تجسيدا للتهديدات التى تواجهها أمريكا فى العالم.[٤٠] إن احتمال مواصلة إيران دعم الإرهاب، يكفل أنها لن تنضم إلى صفوف حلفاء أمريكا فى أى وقت فى المستقبل المنظور. بيد أنه فى حين يحق للأمريكيين اعتبار العلاقات الأمريكية الإيرانية علاقات تتسم بالمشكلات، فإنه ليس من المجدى تصويرها باعتبارها علاقات عدائية بطبيعتها. وقد بدأ صانعو السياسة الأمريكيون بالفعل التراجع عن رطانة المواجهة، متخلين عن سياسة « الاحتواء المزدوج »، والتى تقول إن إيران خارجة على القانون مثلها مثل العراق. وينبغى استكمال هذا الاتجاه الذى يلقى ترحيبا، بصياغة واضحة لتوقعات واقعية بشأن العلاقات الأمريكية الإيرانية مستقبلا : فعلى الرغم من أن إيران ربما لا تكون صديقا، فليست هناك حاجة لأن تكون عدوا. لقد قبلت السياسة الأمريكية والرأى العام الأمريكى هذا الموقف الوسط بالنسبة لبلدان كثيرة أخرى منذ نهاية الحرب الباردة. وقد آن الأوان لتطبيق الأمر نفسه على إيران.

وقد أضافت هذه التطورات - اقتراح خريطة للطريق، الارتباط غير المشروط بالمجتمع المدنى، وإعادة تشكيل مفهوم العلاقات مع إيران - ميزة تمكين الولايات المتحدة من أن تدير على نحو أفضل علاقتها مع أوروبا. وبصفة خاصة، فإنه منذ إصدار مرسوم العقوبات ضد إيران وليبيا - وهو تشريع يفوض بفرض عقوبات ثانوية على الشركات الأجنبية التى تستثمر فى الصناعات البترولية الإيرانية أو الليبية - افتقرت السياسة الأمريكية تجاه إيران عمليا إلى

أى مصداقية فى عيون الأوروبيين. إن الدلائل على استعداد الولايات المتحدة الجديد لتكييف سياستها تجاه الدقائق الإيرانية أكثر منه تجاه الدوائر الأمريكية المحلية، سييسر الحوار الأوروبى الأمريكى بشأن إيران. وستساعد المشاورات التى تجرى بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبى بشأن إيران فى تهدئة العلاقات المتوترة بين ضفتى الأطلنطى، فى حين توفر فى الوقت نفسه للولايات المتحدة آلية لضمان عدم احتفاظ أوروبا بعلاقة غير مشروطة مع إيران.[٤١]

ليبيا

صارعت ليبيا سلسلة كاملة من العقوبات الأمريكية المفروضة من جانب واحد منذ ١٩٨٦ . وقد فرضت هذه العقوبات فى محاولة لإجبار نظام القذافى على تغيير سلوكه فى ثلاثة مجالات محددة: موقفه تجاه دولة إسرائيل، تأييده للإرهاب الدولى والحركات المتطرفة، ورغبته فى الحصول على أسلحة الدمار الشامل. وتشير التطورات الأخيرة إلى حدوث بعض التقدم على هذه الجبهات. فقد كشفت المخابرات الأمريكية عن أن تقدم ليبيا فى الحصول على الأسلحة النووية أو الكيماوية تعرض للعراقيل. (رغم أن إجهاض التقدم لا ينبغى اعتباره تغييرا فى الطموحات الليبية). وبالمثل، يبدو أن السنوات التى كانت ليبيا فيها تشجع بنشاط الحركات الراديكالية وتنغمس فى غزوات توسعية فى تشاد، أصبحت أمرا منتميا للماضى. وربما كان الأمر الأكثر أهمية هو أن الدعم الليبى للإرهاب قد ذوى على ما يظهر- كما يتضح من تسليم اثنين من الليبيين المشتبه فى علاقتهما بحادثة تفجير طائرة بان أمريكان ١٠٣ - ويبدو أن ليبيا مستعدة لتحمل بعض المسئولية على الأقل عن أعمال الإرهاب الماضية. وتوفر هذه التغيرات فى السلوك الليبى، مقترنة بضغوط الكيانات التجارية الأمريكية المتلهفة على القيام بمشروعات أعمال مع ليبيا حاليا بعد تعليق عقوبات الأمم المتحدة، مبررا وحافزا لإعادة تقييم سياسة الولايات المتحدة.

بيد أن هذه التطورات الإيجابية والضغوط التجارية الأمريكية، كما صرحت بذلك إدارة كلينتون، بعيدة عن أن تكون كافية لتبرير قبول أمريكا الكامل للقذافى. وبالإضافة إلى ذلك، فإن قوة دوائر محلية أمريكية معينة، خاصة أسر ضحايا الطائرة بان أمريكان ١٠٣، تمنع التقارب مع القذافى وليبيا، على الأقل حتى يثبت استعداد ليبيا للتعاون بصورة كاملة فى المحاكمة فى هولندا. وأخيرا، لا يزال قدر كبير من عدم اليقين يحيط بالسياسات المحلية الليبية. ما مدى قوة وضع القذافى باعتباره الزعيم السامى، وإن كان غير رسمى، لليبيا ؟ إلى أى حد يشكل السخط فى المعارضة العسكرية والإسلامية تهديدا لقيادة القذافى؟ وإلى أن يتم وضع إجابة عن هذين السؤالين، فإن بدء ارتباط مع ليبيا سيظل يمثل تحديا ضخما.

إن الولايات المتحدة تواجه معضلة تطرحها الرغبة فى تشجيع التطورات الإيجابية فى ليبيا، والعجز عن إلغاء العقوبات المطبقة حاليا فى ظل عدم تحقيق مزيد من التقدم. وهنا تقدم حالة فيتنام دروسا لها أهميتها، عن كيف يمكن للاستخدام المعقد لمختلف الحوافز والعقوبات أن يتيح إرسال رسائل بارعة. فخلال إدارة بوش، شعرت الولايات المتحدة أن فيتنام لم تبد تقدما كافيا فى بلوغ العلامات المحددة لها للانتقال بالعلاقة الثنائية إلى المرحلة الثانية من خريطة الطريق. بيد أن إعلان مثل هذا التقييم الفظ كان يخاطر بتدهور العملية، التى كانت إجمالا عملية واعدة. وللإبقاء على قوة الدفع المتحققة بدون الاندفاع إلى المرحلة التالية من خريطة الطريق قبل الوفاء بالشروط جميعها، اتبعت الولايات المتحدة نهجا أكثر تجاوبا مع الفروق الدقيقة. ففى حين اعترفت إدارة بوش ببعض التحركات الإيجابية من جانب فيتنام، فقد حددت المجالات التى ترغب فى تحقيق مزيد من التقدم فيها. وقد اصطحب هذا البيان بحزمة للمعونات، شملت معونة نقدية، وتبادل الطلاب بين البلدين، والاتصالات التليفونية، وإلغاء القيود على عمل المنظمات غير الحكومية الأمريكية فى فيتنام. وإجمالا، أبقت هذه الأعمال على عملية التطبيع حية، وشجعت فيتنام دون إثابتها على التحركات التى لم تتخذها بعد.

وينبغى النظر فى مثل هذا النهج الخلاق فيما يتعلق بالسياسة الأمريكية تجاه ليبيا. يتعين وضع خريطة طريق محددة، تعيّن تفاصيل الشروط والظروف التى يمكن فى ظلها تحسين العلاقات الأمريكية الليبية. والوضع المثالى أن يتم التعبير عن خريطة الطريق هذه فى نفس التشريع الذى يفرض عقوبات على ليبيا؛ وبصفة عامة، ينبغى أن تحدد أى أداة – سواء كانت تشريعا أو أمرا تنفيذيا – تفرض عقوبات، الإجراءات المحددة التى ينبغى للبلد المعنى الاضطلاع بها لكى يتحرر من العقوبات. بيد أنه لا زال يتعين وضع خريطة للطريق من أجل ليبيا. ويجب أن تشمل الخريطة سلسلة من الخطوات الليبية التى تريدها الولايات المتحدة : التعاون الليبى خلال محاكمة المشتبه فيهما فى حادث الطائرة بان أمريكان ١٠٣، نبذ ليبيا للإرهاب، وإعادة تأكيد التزام ليبيا « بمعاهدة عدم الانتشار النووى » و « معاهدة الحظر الشامل للتجارب النووية ». وفى مقابل هذه الإجراءات، أو كحافز صريح لتنفيذها، يمكن أن تتطلع ليبيا إلى تخفيف تدريجى للعقوبات الاقتصادية الأمريكية، واستبعادها فى نهاية الأمر من قائمة الإرهاب، وإمكانية تطبيع العلاقات الدبلوماسية، والانضمام إلى المؤسسات الدولية، والتعاون الاقتصادى. وفى حين شهدت ليبيا مؤخرا تخفيف العقوبات الأمريكية فى التجارة الزراعية، فقد كانت هذه التعديلات نتيجة لضغوط من المصالح الزراعية الأمريكية المحلية. [٤٢] وحتى الآن، فإنه على الرغم من الحاجة الماسة إلى ذلك، لا يوجد هناك طريق مرسوم بوضوح للبلدان التى تريد تنسيق استبعادها بصورة شريفة من قائمة الإرهاب، أو إطلاق عملية إلغاء العقوبات. وفى ضوء التاريخ الطويل من العداء بين أمريكا وليبيا، يتعين على الولايات المتحدة

أن تنظر فى إعلان خريطة للطريق، مع إصدار بيان عام يرحب بتحركات ليبيا الإيجابية الأخيرة، ويقدم إيماءات رمزية كتلك التى اتخذت تجاه فيتنام، مثل رفع الحظر على سفر المواطنين الأمريكيين إلى ليبيا.(٤٣)

كوريا الشمالية

لا يزال الارتباط بكوريا الشمالية يدعو للأمل والإحباط فى نفس الوقت. وعلى الرغم من التقطع والبدء والتوقف، فإن الولايات المتحدة وحلفاءها وكوريا الشمالية قد حافظوا على التزامهم بالإطار المتفق عليه للسنة الخامسة بعد توقيعه. بيد أنه طوال صيف ١٩٩٩، كانت هناك مؤشرات قوية على أن كوريا الشمالية تستعد لاختبار قذائف باليستية طويلة المدى، تايبو دونج ٢، والتى قد تتوافر لها القدرة على الوصول إلى آلاسكا، وكذلك إلى جيران كوريا الشمالية الأقرب. ومثلما أوضحت كوريا الشمالية عن حق، فإن مثل هذا الاختبار لم يكن انتهاكا لأى اتفاق وقع عليه هذا البلد؛ وبالإضافة إلى ذلك، يقول الكوريون الشماليون إن اختبار القذائف يعتبر حقا سياديا من حقوقهم. وفى حين قد تكون هذه الادعاءات صحيحة من الناحية التقنية، فإن اختبارا تجريه كوريا الشمالية على تايبو دونج ٢، كان سيغير ديناميات الأمن الإقليمى بطرق مهمة. فالواقع أن مجرد التهديد بمثل هذا الاختبار، أثار مناقشات متضافرة بين الولايات المتحدة واليابان وكوريا الجنوبية بشأن شبكات الدفاع بالقذائف، والتى تعارضها الصين بقوة؛ وبدأ الرأى العام اليابانى يناقش إمكانية تغيير دستوره « السلمى »؛ وبدأت كوريا الجنوبية واليابان تخططان لزيادة الإنفاق العسكرى فى حالة إجراء اختبار القذائف فى كوريا الشمالية.

وهدأت الأزمة العابرة عندما أسفرت المحادثات التى أجريت فى برلين فى سبتمبر ١٩٩٩ عن إبرام تفاهم بين كوريا الشمالية والولايات المتحدة وحلفائها : توقف كوريا الشمالية جميع اختبارات القذائف طالما استمرت المحادثات بشأن تطبيع العلاقات بين أمريكا وكوريا الشمالية. وبدأت الولايات المتحدة هذه المرحلة الجديدة من علاقتها مع كوريا الشمالية بتخفيف بعض العقوبات التى كانت سارية على البلد الشيوعى طوال عقود كثيرة. وقد حدد وزير الدفاع الأمريكى الأسبق وليام بيرى فى تقريره بشأن النتائج والتوصيات التى يمكن استخلاصها من استعراضه سياسة الولايات المتحدة تجاه كوريا الشمالية، « استراتيجية مزدوجة المسار »، لإدارة العلاقات مع كوريا الشمالية. المسار الأول هو المفضل : مسار الارتباط خطوة خطوة، وفيه تنهى كوريا الشمالية كل نشاط نووى أو متعلق بالقذائف (بما فى ذلك صناعة وتصدير القذائف) فى مقابل استئناف العلاقات الاقتصادية والسياسية فى نهاية الأمر بين البلد الشيوعى وجيرانه والولايات المتحدة. بيد أنه كما أوضح بيرى، فإن المضى بنجاح على هذا الطريق « يتوقف على استعداد جمهورية كوريا الديمقراطية الشعبية لاجتيازه

معنا ».[٤٤] وفى ظل عدم التعاون الكامل من قبل كوريا الشمالية، يمكن أن تلجأ أمريكا وحلفاؤها إلى المسار الثانى، وهو مسار احتواء التهديد الذى تشكله كوريا الشمالية من خلال أى وسائل قد تبدو ضرورية.

وتستحق هذه الجهود المساندة. وقد اجتهد فريق بيرى فى تحقيق مستويات عالية من التنسيق وتوافق الرأى بين الولايات المتحدة وحلفائها فى كوريا الجنوبية واليابان على أن استراتيجية ناجحة للارتباط تعد أمرا مطلوبا. وبالإضافة إلى ذلك، فإن الاستعراض الحالى للسياسة، وهو يعترف بتعدد هواجس الولايات المتحدة بشأن كوريا الشمالية، يؤكد أنه من الصواب عدم ربط كل مجالات الهواجس فى كوريا الشمالية الواحد منها بالآخر. ورغم أن تقرير بيرى يعطى الأولوية بوضوح للقضايا النووية والمتعلقة بالقذائف على الهواجس الأخرى – مثل لمّ شمل أسر جمهورية كوريا وتنفيذ الاتفاق الأساسى بين الشمال والجنوب – فإنه لم يجعل التقدم على أحد الجبهات متوقفا على التقدم فى الجبهات الأخرى. والواقع أن هذه السياسة الجديدة اعترفت حتى بأنه مع عدم تحقيق التقدم بشأن محادثات القذائف، يتعين على الولايات المتحدة وحلفائها أن تظل رغم ذلك تحاول الحفاظ على الإطار المتفق عليه سليما. وأخيرا، فإن هذه المرحلة من الارتباط مع كوريا الشمالية تستحق تكرار الاستفادة من درس سابق تمت مناقشته فى هذه الخاتمة : *إن الارتباط – حتى عندما يبدو أنه طلقة صائبة – له جدارته كاستراتيجية تتيح الفرص لاستخدام أنواع أخرى من السياسات على امتداد الطريق.* ومثلما ذكر وليام بيرى ووزيرة الخارجية أولبرايت، فإنه إذا تعثرت هذه الخطوات التجريبية للتعاون مع كوريا الشمالية، فإن الولايات المتحدة تحتفظ بقدرتها على استخدام أدوات أخرى للسياسة. فإذا وجدت أمريكا نفسها فى هذا الوضع يوما ما، كما كان الحال مع العراق، فإن هذه الفترة من محاولات التعاون مع كوريا الشمالية من المرجح أن تسهل محاولات الولايات المتحدة تنظيم ائتلاف لاتخاذ عمل عقابى ضد الشمال.

وفى حين يتعين على الولايات المتحدة أن تحتفظ بخرائط متعددة للطرق للتعامل مع مختلف القضايا التى تهمها فى كوريا الشمالية، فإن على واضعى السياسة أيضا أن يحرصوا على النظر فى تشكيلة من الحوافز المتاحة للولايات المتحدة، وفى كيفية توزيعها على أفضل نحو. وكما تبين حالة جنوب أفريقيا بوضوح، فإنه عند السعى لتحقيق تشكيلة من الأهداف، لا يمكن استخدام نفس الحوافز لدفع العمل بشأن حشد من جداول الأعمال غير المترابطة؛ وإذا كانت أمريكا تأمل فى التصدى لطائفة من القضايا مع كوريا الشمالية خلال السنة القادمة أو حتى العقد القادم، فيجب أن تتحفظ فى أن تعد بالكثير جدا مقابل كل خطوة، بدون التفكير المسبق الكافى بشأن أى الحوافز أو الأدوات الأخرى تحتفظ بها للسعى من أجل تحقيق أهداف أخرى مستقبلاً أو للحد من التهديدات المستقبلية.

ورغم تفاؤلنا الحذر بشأن سياسة الولايات المتحدة الحالية، فإننا نعترف بأن مصير الارتباط بكوريا الشمالية ليس مؤكدا بأى حال من الأحوال، ليس فقط بسبب تقلب الشمال، وإنما أيضا بسبب المعارضة المحلية القوية فى الولايات المتحدة بين دوائر مهمة. والتقرير الذى أعده الفريق الاستشارى المعنى بكوريا الشمالية فى مجلس النواب - والذى انتقد فيه أعضاء الفريق سياسة الولايات المتحدة تجاه كوريا الشمالية باعتبارها سياسة لا تتصدى للتهديدات الأساسية التى يطرحها هذا البلد أمام المصالح الأمريكية - هو مجرد دليل من أدلة عديدة على أن الرأى السائد للكونجرس، فى أحسن الأحوال، ينظر بحذر إلى موضوع الارتباط بكوريا الشمالية.(٤٥) ومثلما أوضحنا خلال صفحات هذه الخاتمة، فإن الإدارة فى حاجة إلى الحصول على مساندة الدوائر الرئيسية الأخرى لتوفير ثقل موازن للمصالح التى تعارض بوضوح السياسة الحالية. ومثلما أن إدارة كلينتون فى حاجة إلى التشاور بصورة مكثفة مع حلفاء أمريكا بشأن السياسة الحالية تجاه كوريا الشمالية، فإنها فى حاجة إلى إشراك الكونجرس الأمريكى باعتباره شريكا مهما، وأحيانا معارضا، فى مساعيها لتشجيع الاعتدال، وعدم الانتشار فى كوريا الشمالية. إن التعبير العام الأكثر وضوحا عن مبرر الأخذ بسياسة الارتباط مع كوريا الشمالية سيساعد كثيرا على تحقيق هذا الهدف. إن الأخطار التى تواجهها إدارة كلينتون مع كوريا الشمالية أخطار حقيقية، لكنها أيضا لها ما يبررها وتستند إلى حسابات سليمة. إن تفسيرا أفضل للجانبين بشأن هذه الحقيقة يتفق مع مصالح الجميع، ويرجح أن يزيد التأييد لجهود الارتباط الحالية.

روسيا

مثلما هو الحال مع الصين، تواجه الولايات المتحدة تحديا كبيرا فى الحفاظ على العلاقات مع روسيا وتدعيمها، بسبب تعقد العلاقة وعلو صوت نقادها على حد سواء. ومع ذلك، فإن ارتباطا مبنيا على أسس جيدة مع روسيا أمر حاسم؛ فمع ترسانة نووية أخذت تشيخ، واقتصاد يترنح بصورة مستمرة، وسياسات محلية متقلبة تتضمن عناصر قومية وتصحيحية قوية، وبلاد تمتد عبر إحدى عشرة منطقة للتوقيت الزمنى، فإن روسيا تحتفظ بالقدرة على زعزعة الاستقرار فى أوروبا وآسيا، والواقع فى العالم، مثلما لا يفعل أى بلد آخر. وفى حين أنه لا يمكن المبالغة فى أهمية الارتباط بروسيا، فإن صعوبات تحقيق ذلك لا تقل وضوحا للعيان. إن روسيا التى لم يعد يحكمها أو يسيطر عليها بصورة حاسمة نظام استبدادى، أصبحت اليوم هشة، وديمقراطية بصورة جزئية. وفى حين أن مقرطة روسيا هى تطور لاقى أكبر ترحيب، فإنه يطرح على ممارسى الارتباط مشكلات كثيرة متعلقة بذلك: تحديد من هو فى وضع أفضل لتقديم الالتزامات بشأن طائفة واسعة من القضايا الداخلية والاستراتيجية، وتقييم المدى الذى تعرقل به القوى المحلية جهود قادة روسيا لتقديم الوعود والحفاظ عليها،

والخوف من أن يصبح الارتباط بالغرب سببا لإضعاف القوى التى تبغى الولايات المتحدة تشجيعها داخل روسيا. ويشير انتخاب فلاديمير بوتين كرئيس، إلى أن الولايات المتحدة سيكون لديها شريك فى الارتباط أقوى من الرئيس السابق بوريس يلتسين. بيد أن القادة الأمريكيين عليهم أن يحرصوا على ألا يفرطوا فى ربط مصالحهم بحكم بوتين، خاصة لأن نواياه فى الحكم لا تزال غير واضحة.

وعلى الرغم من أن الديمقراطية حديثة العهد فى روسيا يرجح أن تجعل الارتباط بها أكثر تعقيدا من الجهود المماثلة للارتباط بالصين، فإن بعض أوجه التماثل الواضحة والوصفات السياسية المهمة قابلة للتطبيق على إدارة العلاقات مع كلتا الدولتين. ويتعين على صانعى السياسة الأمريكيين أن يعتمدوا، وأن يضعوا خرائط طرق عديدة للتعامل مع مختلف مجالات الاهتمام فى روسيا. فبصفة خاصة، تبرز واضحة للعيان قضايا الإصلاح الاقتصادى والفساد وانتشار الأسلحة. وفى حين أنه يصعب أحيانا مقاومة الإغراء بربط مجالات غير مترابطة إلى حد كبير، فإن على صانعى السياسة أن يسعوا إلى الحفاظ على مبدأ الرابطة بين الهدف والوسيلة أو القرابة، حيثما يمكن. فعلى سبيل المثال، فإنه بدلا من إنهاء الإقراض من قبل المؤسسات المالية الدولية، فى محاولة للحد من تجاوز روسيا فى الشيشان، يتعين على صانعى السياسة البحث عن وسائل تأثير فى المجال السياسى تؤثر بصورة مباشرة أكثر على دوافع وتطلعات أولئك الذين يأمرون بالمذبحة وينفذونها.

وفى الوقت نفسه، يتعين على أمريكا أن تكثف جهودها فى الارتباط غير المشروط من خلال استراتيجيات عالية التركيز وموجهة نحو الحوافز، مثل برنامج نن – لوجر (سابقا « برنامج تقليل التهديد عن طريق التعاون ») الذى بدأ فى ١٩٩١. ومن خلال هذه المبادرة التى صيغت بصورة حريصة، تم استخدام التمويل الأمريكى للمساعدة على تأمين الترسانة النووية السوفيتية السابقة ونزع أسلحتها. [٤٦] وهذا البرنامج ليس فقط مثالا طيبا لجدول الأعمال المتميز الذى تم السعى لتحقيقه على الرغم من الاختلافات فى العلاقة الأمريكية الروسية الشاملة، ولكنه يعتبر أيضا مثالا جيدا للربط الوثيق أو الرابطة بين الهدف والوسيلة. وجزئيا، فإن تقديم الحوافز النقدية وغيرها إلى المؤسسات العلمية، تم ربطه بتغيير جدول أعمال هذه المنظمات من البحوث المتعلقة بالأسلحة إلى الاحتياجات المدنية الأخرى.[٤٧] ومع ذلك، فإنه حيثما لا تنجح هذه المبادرات المركزة فى الحد من مشاركة مؤسسات معينة فى نشر الأسلحة، ينبغى للولايات المتحدة أن تواصل استخدام العقوبات الموجهة لمعاقبة هذه المؤسسات.

سوريا

على الرغم من أن الآمال المبدئية فى إبرام سلام سريع بين سوريا وإسرائيل بعد انتخاب ايهود باراك رئيسا لوزراء إسرائيل فى ١٩٩٩ كانت مفرطة فى التفاؤل، فإن تحقيق سلام دائم

بين إسرائيل وسوريا لا يزال فى حدود الممكن. ولمصلحة هذا السلام، يتعين على الولايات المتحدة أن تستمر فى الوقوف على أهبة الاستعداد للارتباط بسوريا - وهى بلد خضع للعقوبات الأمريكية منذ وقت طويل لمساندته الجماعات التى تستخدم الإرهاب للترويج لقضيتها - إذا أظهر نظام الأسد أو خليفته الرغبة والمرونة المطلوبتين لتحقيق حل مرض للطرفين لنزاعها طويل الأمد مع إسرائيل. وفى حين أن الدور الذى ستلعبه الولايات المتحدة فى تحقيق سلام كهذا سيكون دورا مساعدا فحسب، فإن الاستخدام الخلاق للحوافز الأمريكية يمكن بلا شك أن يجعل الطريق إلى السلام أيسر إلى حد ما.

إن آفاق إقامة علاقات أفضل بين سوريا والولايات المتحدة، ستستمر فى أن تشكل حافزا مهما يمكن استخدامه لحث سوريا على إبرام السلام مع إسرائيل. وإبرام السلام بين الجارين الواقعين فى الشرق الأوسط سيتطلب حتما إنهاء الدعم السورى للمجموعات الراديكالية التى تقوم بأعمال عنيفة ضد إسرائيل. وينبغى للولايات المتحدة أن تعلن عن رغبتها فى استبعاد سوريا من قائمة الإرهاب، وأن تحدد بوضوح ما الخطوات التى يتطلب الأمر أن تتخذها سوريا - بما فى ذلك إغلاق معسكرات التدريب وحظر أنشطة مجموعات معينة مثل الجهاد الإسلامى - قبل أن تقوم أمريكا بمثل هذا الإجراء. وعندما لا تعود سوريا توصف بأنها مؤيدة للإرهاب، فإن الطريق سيكون مفتوحا لزيادة الاستثمار والتجارة. وفى حين أن إلغاء العقوبات الأمريكية ربما يكون أكبر جزرة يتعين على الولايات المتحدة أن تقدمها، فإن تقديمها قرب بداية المفاوضات قد يكون ضروريا للإبقاء على قوة الدفع، أو للانطلاق بمحادثات السلام السورية الإسرائيلية الواهنة. [٤٨] وفى الوقت نفسه، فإن مثل هذه التحركات ستدعم أيضا مصلحة السلام، بمساعدة الرئيس الأسد على تدعيم الدوائر المؤيدة للسلام فى بلاده.

وفى حين أنه من المهم أن تبدى الولايات المتحدة استعدادها للارتباط بسوريا لمصلحة السلام فى الشرق الأوسط، فليس هناك ضمانات بأن سوريا ستختار قبول هذه الدعوة. والواقع أن التطورات فى الشهور القليلة الأولى من عام ٢٠٠٠، يبدو أنها تشير إلى تناقص استعداد سوريا لإبرام سلام رسمى مع إسرائيل. وكما سبق ذكره، فإن من المخاطر اللصيقة باستراتيجية للارتباط، أن البلد المستهدف قد يختار عدم السعى لعلاقة أفضل بالولايات المتحدة، ويرفض التعاون مع جهود أمريكا لشق طريق إلى علاقات أكثر استقرارا. ينبغى أن تفهم سوريا أنه إذا رأت الولايات المتحدة أن تعثر جهود السلام السورية الإسرائيلية يرجع أساسا إلى جموح سوريا، أو إذا أسفر انسحاب إسرائيلى من لبنان عن زيادة العنف الذى يرعاه « حزب الله » والذى تسانده سوريا، فينبغى لسوريا عندئذ أن تتوقع استمرار العقوبات الاقتصادية والعزلة السياسية على المستوى الرسمى. إن قوة أى رسالة كهذه ستزيد بوضوح بالقدر الذى لا تتحدث به الولايات المتحدة إلى نفسها فقط، بل إلى الآخرين كذلك.

خاتمة

يمكن القول إن عالم ما بعد الحرب الباردة الآخذ فى التعولم بصورة سريعة اليوم، أكثر تعقيدا من عالم ما قبل عقد مضى أو ما إلى ذلك. وفى الوقت نفسه، فإن البلدان التى تصفها الولايات المتحدة بأنها « مارقة »، قد برهنت على أنها أكثر تنوعا مما يشير إليه مثل هذا التصنيف. وفى ضوء هذه التعقيدات وغيرها التى قد تثور، لا يدعو للاستغراب أن تكون سياسات مثل الاحتواء وأدوات مثل العقوبات، غير متمايزة على نحو كاف للتعامل مع حشد التحديات التى تواجه الولايات المتحدة. وتتطلب هذه الحقيقة أن يتقصى صانعو السياسة، وأن يستخدموا، حيثما يكون ملائما، تشكيلة أكبر من أدوات واستراتيجيات السياسة الخارجية. إن للارتباط، وإن كان يتم تجاهله عادة لصالح السياسات العقابية، القدرة على أن يوسع بصورة كبيرة دائرة خيارات السياسة الجادة.

بيد أن الارتباط، كما هو واضح، ليس حلا شافيا لجميع الأدواء. إن تنفيذ مثل هذه الاستراتيجيات داخليا ليس أمرا صعبا فى العادة فحسب، بل إنه ليس هناك أى ضمانات بأنها ستنجح حتى إذا صيغت وأديرت ونفذت بصورة كاملة. ونظرا لأن الارتباط يعتمد اعتمادا كبيرا على سياسات وميول البلد المستهدف واستعداده للعمل مع الولايات المتحدة، فإن طبيعة الارتباط نفسها أكثر تقلقلا وتقلبا من استراتيجيات السياسة الخارجية الأخرى. ومع ذلك، فهناك مكان لاستراتيجيات الارتباط فى طقم عدة السياسة الخارجية. وفى بعض الحالات، يكون الارتباط المشروط وسيلة مناسبة للتغيير، وفى معظم الحالات الأخرى يمكن الأخذ بالارتباط غير المشروط.

وبالرغم من كل هذه المحاذير، فإن الارتباط يوفر بديلا واعدا لسياسات العقاب، التى إما أنها لم تحقق أهدافها، أو أنها حققتها بتكلفة عالية بصورة مفرطة تحملتها الولايات المتحدة والبلد المستهدف. إن المواقف والسياسات التى تتبعها الولايات المتحدة حاليا فى بعض العلاقات الأكثر إثارة للمشكلات – مثل العلاقة مع كوبا وإيران وليبيا، وبدرجة أقل سوريا – تتطلب إعادة التقييم. ومن المحتمل تماما، أنه يمكن تحسين هذه العلاقات بصورة كبيرة إذا تضمنت درجات مختلفة من الارتباط. وحيثما تنخرط الولايات المتحدة بالفعل فى الارتباط بنظم صعبة – مثل الصين وكوريا الشمالية وروسيا– يتعين على واضعى السياسة أن يستفيدوا من فهم أكثر انتظاما لاستراتيجيات الارتباط، بغية ضمان إدارة أفضل لكثير من هذه العلاقات التى لا تزال غير مؤكدة. ولكل هذه الأسباب، ندعو إلى إجراء مداولات مماثلة حول استراتيجيات الارتباط – إن لم يكن اعتمادها بالضرورة – إلى جانب خيارات القوة العسكرية والعقوبات والعمل السرى والدبلوماسية.

هوامش

١- كما ذكر فى المقدمة هناك استثناءات من هذا التعميم هى: David Cortright, *The Price of Peace: Incentives and International Conflict Prevention* (Lanham, Md.: Rowman and Littlefield, 1997); William J. Long, *Economic Incentives and Bilateral Cooperation* (University of Michigan Press, 1996); Alexander George, *Bridging the Gap: Theory and Practice in Foreign Policy* (Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press, 1993).

٢- انظر Henry A Kissinger, "Between the Old Left and the New Right," *Foreign Affairs,* vol. 78 (May-June 1999), pp. 99-116.

٣- يعنى النضج فى المفاوضات ضمنا أنه تم الوفاء بأربعة شروط : رغبة متبادلة فى الوصول لاتفاق، وجود قيادة لدى كلا الجانبين قادرة على الالتزام باتفاق، وصيغة للاتفاق تمكن كل طرف من ادعاء أنه يحمى المصالح القومية الخاصة به، ووجود عملية مقبولة على نحو متبادل للمفاوضات.انظر Richard N. Haass, *Conflicts Unending: The United States and Regional Disputes* (Yale University Press, 1990), esp. pp. 27-29, 138-50. Also see I. William Zartman, *Ripe for Resolution: Conflict and Intervention in Africa,* 2d ed. (Oxford University Press, 1989). يصف زارتمان « اللحظات الناضجة » باعتبارها اللحظات التى يجمع بينها مأزق يضر بكل منها، ووجود متحدثين رسميين مخولين، وصيغة للخروج من ذلك.

٤- فى حين لم تحظ الاستراتيجيات التى تهيمن عليها العقوبات سوى بالقليل من التقييم المستمر بمجرد فرضها، فإن تقييما أكثر استمرارا لآثارها وقدرتها على تحقيق أهدافها يجعلها أدوات للسياسة أكثر فاعلية.

٥- وفقا للفصل الذى كتبه جوهانس رايسنر فى هذا المجلد، كانت السياسة الأوروبية المتعلقة بالحوار الحاسم ستغدو أكثر فاعلية لو كانت قد استهلت مباشرة بعد انتهاء الحرب الإيرانية العراقية. ففى ذلك الوقت، خلق حماس إيران للتعمير، ورغبتها فى الحصول على الاعتراف الدولى بعد موت الخومينى ثغرات فى النظام السياسى الإيرانى. وقد استهلت سياسة الحوار الحاسم بعد ذلك بعدة سنوات، فى مطلع التسعينيات، استجابة لرغبة أوروبا فى وضع سياسة خارجية مشتركة، تكون حقوق الإنسان هى حجر الزاوية فيها، وكذلك لرغبتها فى الحفاظ على ميزانها التجارى الإيجابى الجديد مع إيران. وبالمثل كان تزايد قلق رجال الأعمال الأمريكيين من تنامى انخراط الشركات الأوروبية فى الأعمال فى فيتنام عاملا أساسيا فى تحديد توقيت التطبيع مع فيتنام.

٦- فى ذلك الوقت ، كانت الولايات المتحدة تطبق بالفعل طائفة واسعة من العقوبات من جانب واحد على كوريا الشمالية.

٧- على النقيض من ذلك، يحاج آخرون بأن سياسة الارتباط هذه عرقلت جهود إدارة بوش لترقيع هذا التحالف عندما عرّضت السياسة السابقة الإدارة للاتهام بأنها تزلفت إلى صدام حسين، أو أسهمت فى عسكرته، انظر Zachary Karabell, "Backfire: U.S. Policy toward Iraq, 1988-2 August 1990," *Middle East journal,* vol. 49 (Winter 1995), pp. 28-47.

٨- يقول ديفيد كورترايت إن استخدام الحوافز (الاقتصادية) لا يكون فعالا إلا إذا كان هناك نظام متماسك فى السلطة. Cortright, *The Price of Peace.*

٩- بيد أن الطبيعة المغلقة لأقصى حد لنظام الحكم فى كوريا الشمالية، أثارت بعض الصعوبات فى تقييم التقدم وفق خطوط الإطار المتفق عليه.

١٠-انظر Shireen Hunter, "Is Iranian Perestroika Possible without Fundamental Change?"

Washington Quarterly, vol. 21 (Autumn 1998), pp. 23-41.

١١- انظر Richard N. Haass, Kyung Won Kim, and Nicholas Platt, *Success or Sellout? The U.S.-North Korea Nuclear Accord* (NewYork: Council on Foreign Relations,1995).

١٢- فى ذلك الوقت، خلقت هذه الحوافز مصالح راسخة فى ارتباط متواصل لدى أقسام من سكان البلد المستهدف تستفيد من هذه السياسة. ويمكن رؤية هذه الظاهرة فى عدد من الحالات التى تم بحثها فى هذا المجلد، ربما كانت الصين أبرزها.

١٣- بيد أنه، وكما نوقش لاحقا، فإن هذه المصالح الراسخة أثارت أيضا صعوبات، حيث إنها ضغطت من أجل مواصلة الارتباط حتى فى مواجهة الفشل.

١٤- إن العامل المهم فى التمييز بين الأهداف المتواضعة والطموحة هو إدراك الدولة المستهدفة، وليس الرأى العام فى الولايات المتحدة أو أوروبا . وفى حالات كثيرة، سيختلف إدراك البلد المستهدف لما يمثل تهديدا له بصورة كبيرة عن الكيفية التى ينظر بها الناس فى الغرب إلى هدف محدد.

١٥- انظر Mitchell Reiss, *Bridled Ambition: Why Countries Constrain Their Nuclear Capabilities* (Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 1995) وكما ذكر ليون سيجال فى الفصل الخاص به فى هذا الكتاب، فإن الاعتبارات السياسية المحلية لعبت دورا فى قرارات هذه البلدان بنزع السلاح أو الامتناع عن تطوير أسلحة نووية.

١٦- هناك استثناء من التعاون بين حكومة وحكومة هو الارتباط بالمجتمع المدنى، والذى يدور حول النظام كما هو واضح.

١٧- فى كل حالة، غيّر انتهاء الحرب الباردة معالم التفاعل مع الولايات المتحدة بصورة كبيرة.

١٨- يناقش جورج فى «*Bridging The Gap*» هذه الظاهرة، فى حالة العراق وعموما.

١٩- انظر Haass, Kyung Won Kim, and Platt, *Success or Sellou?*, esp. p. 15.

٢٠- وكما ذكر فى مكان آخر، فإن بعض أشكال هذا الارتباط - برامج المقرطة وبناء المؤسسات، على سبيل المثال - عملت ضد حكم النظم المتمردة.

٢١- انظر Rolando H. Castañeda and George Plinio Montalván, "The Arcos Principles," in George Plinio Montalván, ed., *Cuba in Transition,* vol. 4 (Florida International University Press, 1994), pp. 360-67.

٢٢- ورغم أن حالة ارتباط الولايات المتحدة بالعراق تعد مثالا أقل تطرفا، فإنها تؤكد نفس النقطة. لقد ولدت سياسة الارتباط الاقتصادى مصالح راسخة فى استدامة هذه الاستراتيجية بغض النظر عن الإنجازات أو حالات الفشل السياسية. وربما أسهم حماس جماعات الضغط الصناعية والزراعية هذه من أجل الإبقاء على الارتباط بالعراق فى حسابات صدام حسين بأن هذا السلوك المثير للتساؤل لن يسفر عن إنهاء الارتباط مع أمريكا فورا.

٢٣- انظر الفصل التمهيدى للاطلاع على الكتابات عن العقوبات ذات الصلة.

٢٤- على سبيل المثال ، فإنه بعد فرض حظر من جانب واحد على واردات النفط من ليبيا، تحولت الولايات المتحدة إلى نفط بحر الشمال لتعويض المصادر التى ضاعت بسبب الحظر، وبدورها، زادت المملكة المتحدة وارداتها من ليبيا بمقدار ٣٥٠ فى المائة خلال الثلاثة عشر شهرا الأولى من الحظر الأمريكى للواردات.

٢٥- انظر Robert S. Ross, "China," in Richard N. Haass, ed., *Economic Sanctions and*

American Diplomacy (New York: Council on Foreign Relations Press, 1998), pp.10-34.

٢٦- المرجع المذكور.

٢٧- انظر Richard Nuccio, "Cuba: A U.S. Perspective," in Richard N. Haass, ed., *Transatlantic Tensions: The United States, Europe, and Problem Countries* (Brookings, 1999), esp. pp. 14-17.

٢٨- تراجعت كندا مؤخرا عن المحاولات السياسية للارتباط بكوبا، مستشهدة بالافتقار إلى التقدم فى مجال حقوق الإنسان. وكانت كندا قد سعت إلى إقامة علاقات سياسية واقتصادية وثيقة، ووعدت بالضغط نيابة عن كوبا لقبولها فى المنظمات الإقليمية، مثل منظمة الدول الأمريكية، بأمل ضمان التحرير السياسى.

٢٩- فى ٣٠ يونيو ١٩٩٩، قدم السناتور كريستوفر دود، وهو نصير قديم لتحقيق الاستقرار فى العلاقات مع كوبا، تعديلا لقانون العمليات الخارجية يخفف قيود السفر كلها إلى كوبا؛ لكنه سقط باقتراع ٥٥ ضده و٤٣ معه.

٣٠- كان يمكن أن توفر مبادئ أركوس التى وضعت للاستثمار فى كوبا نقطة بداية. انظر Castañeda and Montalván, "The Arcos Principles."

٣١- على سبيل المثال، حذر آيه الله خامنئى، فى خطابه فى الاحتفال بالذكرى العشرين للاستيلاء على السفارة الأمريكية فى طهران، دعاة الإصلاح فى إيران من أن أى محاولات للسعى لإقامة علاقات أوثق مع الولايات المتحدة ستعتبر غير إسلامية وخيانة. انظر John F. Burns, "Ayatollah Rebukes Iran Liberals and U.S.," *New York Times*, November 4,1999, p. A10.

٣٢- انظر John Lancaster, "U.S.: Iran's Terrorism Role Grows; Increased Aid Seen as Effort to Derail Mideast Peace Bid," *Washington Post,* December 4, 1999, p. Al.

٣٣- بالطبع فإن أسعار البترول العالية تعنى هبة من النقد الأجنبى لإيران تفوق كثيرا منافع التغيير فى نظام العقوبات الأمريكى، بيد أنه كما تبين أسعار النفط خلال ١٩٩٩- ٢٠٠٠ ، فإن التقلب فى سعر النفط يعنى أن هذه الهبة لا يمكن ضمانها لعلاج المشكلات طويلة الأجل أو نقص النقد الأجنبى.

٣٤- Madeleine K. Albright, "American-Iranian Relations," speech to the American Iranian Council, Washington, D.C., March 17,2000 (www. secretary.state.gov/www/ statements/2000/000317.html[April 2000]).

٣٥- فى إبريل ١٩٩٩ ، أصدر الرئيس كلينتون أمرا تنفيذيا مكّن الشركات الأمريكية من تصدير سلع زراعية وإمدادات طبية إلى إيران والسودان وليبيا. واعتبرت إيران هذا التحرك محاولة لإرضاء المصالح التجارية اكثر منه محاولة لاستهلال عملية مصالحة مع إيران.

٣٦- طالما استمرت حكومة الولايات المتحدة تصف إيران بأنها دولة راعية للإرهاب، فستضطر واشنطن إلى التصويت ضدها فى المؤسسات المالية الدولية - التى تقرض إيران. بيد أنه، فى ظل عدم وجود ضغط أمريكى مكثف ، فإن المعارضة الأمريكية لا تكفى لمنع تقديم القروض إلى إيران. ورغم أن الولايات المتحدة هددت فى الماضى بوقف مدفوعاتها إلى البنك الدولى لو وافق على تقديم قروض لإيران، فيبدو أنه من غير المحتمل أن تواصل واشنطن هذا النهج المتشدد.

٣٧- ختم مساعد وزير الخارجية مارتين إنديك خطابه أمام جمعية آسيا فى أكتوبر ١٩٩٩ بقوله: «نحن نعتقد أن أفضل طريقة لتحقيق هذه التغييرات تتم من خلال عملية مماثلة لا يمكن أن تتطور إلا من خلال حوار رسمى بين حكومة وحكومة، دون شروط مسبقة. يجب أن نتجاوز مرحلة الإيماءات والرموز. لقد حان الوقت لترتبط الولايات المتحدة وجمهورية إيران

الإسلامية معا كأمتين عظيمتين، وجها لوجه، وعلى أساس المساواة والاحترام المتبادل. وعندما تكون حكومة إيران مستعدة للارتباط، سنكون نحن أيضا مستعدين. Martin Indyk, "Iran and the United States: Prospects for a New Relationship," Speech to the Asia Society, Washington, D.C., October 14, 1999 (www.state.gov/www/policy_remarks/1999/991014_indyk_iran.html([April 2000]).

٣٨- بعض هذه الإجراءات محظور حاليا طالما بقيت إيران فى القائمة الأمريكية للدول الراعية للإرهاب، أو حتى وقوع تغييرات تتيح لصانعى السياسة التفرقة بين وصف الدولة الراعية للإرهاب والعقوبات التى يقتضيها هذا الوصف حاليا.

٣٩- للاطلاع على مناقشة موسعة لخرائط الطرق فى سياق إيران، انظر: Geoffrey Kemp, *America and Iran: Road Maps and Realism* (Washington, D.C.: The Nixon Center, 1998).

٤٠- للاطلاع على مفهوم الدولة « المارقة » المثيرة للمشكلات، انظر Robert S. Litwak, *Rogue States and US. Foreign Policy: Containment after the Cold War* (Washington, D.Woodrow Wilson Center Press, 2000), Meghan L. O'Sullivan, "Rogue States: Les Dilemmes de la politique américaine," *Politique Etrangère,* no. 1/2000 (Spring 2000), pp.67-80.

٤١- انظر Haass, *Transatlantic Tensions.*

٤٢- فى حين تفسر قوة المصالح الزراعية الأمريكية، وشدة الأزمة الزراعية الأمريكية الأخيرة إلى حد كبير تخفيف العقوبات على السلع الزراعية فى إبريل ١٩٩٩، فإن الشواغل الإنسانية أيضا لعبت دورا فى تعديل السياسة. ومثلما أوضحت شخصيات فى الكونجرس والإدارة عن حق، فإن شراء السلع الزراعية من أمريكا لا يساعد بلدا ما على الحصول على أسلحة الدمار الشامل أو دعم الإرهاب، بل إن مثل هذه المبيعات تلبى الاحتياجات الإنسانية اليومية لمواطنى ذلك البلد.

٤٣- من الناحية الفنية، فإن الحظر ليس على سفر الأمريكيين إلى ليبيا (والذى سيكون غير دستورى)، وإنما الحظر على استخدام الجوازات الأمريكية أو إنفاق العملة الأمريكية فى السفر إلى ليبيا. انظر Jeffery P. Bialos and Kenneth I. Juster, "The Libyan Sanctions: A Rational Response to State-Sponsored Terrorism?" *Virginia Journal of International Law,* vol. 26(1986), pp. 829-31. إن إمكانية الارتباط بليبيا اليوم أكثر ضيقا من إمكانيات الارتباط بفيتنام فى العقد الماضى، حيث إن ليبيا حاليا مدرجة فى قائمة وزارة الخارجية الأمريكية للدول الراعية للإرهاب، فى حين لم تكن فيتنام كذلك خلال عملية التطبيع.

٤٤- William J. Perry, *Review of United States Policy toward North Korea: Findings and Recommendations* (Department of State, October 1999) (www.state.gov/www/ regions / eap/991012_northkorea_rpt.html [February 2ooo]).

٤٥- من الدلائل الأخرى جلسات الاستماع التى عقدتها فى أكتوبر ١٩٩٩ لجنة العلاقات الدولية فى مجلس النواب، "U.S. Policy toward North Korea: Misuse of U.S. Aid to North Korea," وبيانات عاطفية متكررة عن كيف أن كوريا الشمالية تبتز الولايات المتحدة، وكيف أن سياسة الولايات المتحدة تجاه كوريا الشمالية مرادفة للتنازل. انظر North Korea Advisory Group, *Report to the Speaker, U.S. House of Representatives,* House Committee on International Relations, 106 Cong. 1 sess. (November 1999) (www.house.gov/international_relations/nkag/report.htm [February 2000]).

٤٦- انظر Richard S. Soll, "The Nunn-Lugar Program: Separating Fiction from Fact," *C4I News*, January 15, 1998, p. 1.

٤٧- يشير انتقاد هذه الأنواع من البرامج - والتى أعربت عنها مؤخرا وزارة الطاقة - بصورة أكبر إلى الحاجة لرصد تطبيقها بصورة وثيقة، بأكثر مما يشير إلى العيوب الأساسية فى وضع مفهومها. انظر Office of Inspector General, *Nuclear Material Protection, Control, and Accounting Program* (U.S. Department of Energy, September 1999) (www.ig.doc.gov/pdf/ig 0452.pdf [February 2000]).

٤٨- يحاج البعض بأن تقديم المعونة إلى سوريا، أو تنظيم اتحاد دولى لتقديم المعونة، هو أكبر جزرة تحت تصرف أمريكا. بيد أن استبعاد سوريا من قائمة الإرهاب - ومن ثم إلغاء الحظر على تقديم المعونة لسوريا - ينبغى أن يسبق قانونا أى التزام بتقديم المعونة.

الكتّاب المشاركون

- باولين بيكر: رئيسة الصندوق العامل من أجل السلام، و هو منظمة لا تسعى للربح مقرها في واشنطن العاصمة، مكرسة لمنع الحرب وتخفيف حدة الأوضاع التى تؤدى للحرب . والدكتورة بيكر أيضا أستاذة مساعدة فى كلية الدراسات العليا للعاملين بوزارة الخارجية فى جامعة جورج تاون. وآخر مطبوعات الدكتورة بيكر هى « *نموذج تحليلى لنزاع داخلى وانهيار دولة* » (الصندوق العامل من أجل السلام، ١٩٩٨)، و «جنوب إفريقيا و الاقتصاد العالمى فى التسعينيات » (بروكنجز،١٩٩٣).

- فريدريك براون: مدير مساعد لبرنامج دراسات جنوب شرق آسيا، فى مدرسة بول نيتزه للدراسات الدولية المتقدمة فى جامعة جونز هوبكنز. وكان من العاملين فى السلك الدبلوماسى فى وزارة الخارجية، حيث عمل فى فرنسا وتايلند والاتحاد السوفيتى وفيتنام وقبرص. وكان السيد براون عضوا فى الفريق المهنى المعنى بشرق آسيا والمحيط الهادئ فى لجنة العلاقات الخارجية التابعة لمجلس الشيوخ الأمريكى، ٨٤-١٩٨٧.وهو مؤلف كتاب « *الفرصة الثانية: الولايات المتحدة و الهند الصينية فى التسعينيات* » (مجلس العلاقات الخارجية، ١٩٨٩).

- جيمس جولدجير: أستاذ مساعد للعلوم السياسية و الشئون الدولية فى جامعة جورج واشنطن، حيث يعمل مديرا مناوبا لمعهد الدراسات الأوروبية والروسية والأوراسية . كما أنه زميل أقدم غير مقيم فى برنامج دراسات السياسة الخارجية فى مؤسسة بروكنجز. ودكتور جولدجير هو مؤلف « *ليس ما إذا ولكن متى: قرار الولايات المتحدة توسيع الناتو*»

(بروكنجز،١٩٩٩)، و « *أسلوب القيادة والسياسة الخارجية السوفيتية* » (مطبعة جامعة جونز هوبكنز ، ١٩٩٤).

- ريتشارد هاس: عمل من قبل مساعدا أقدم للرئيس جورج بوش، وهو حاليا نائب رئيس ومدير برنامج دراسات السياسة الخارجية فى مؤسسة بروكنجز. وتشمل كتب الدكتور هاس السابقة، «*التدخل: استخدام القوة العسكرية الأمريكية فى عالم ما بعد الحرب الباردة* » (بروكنجز، ١٩٩٩)، « *العقوبات الاقتصادية والدبلوماسية الأمريكية* » (مجلس العلاقات الخارجية، ١٩٩٨)، «*المأمور المانع:الولايات المتحدة بعد الحرب الباردة* » (مجلس العلاقات الخارجية، ١٩٩٨)، «منازعات لا تنتهى: الولايات المتحدة والمنازعات الإقليمية » (مطبعة جامعة ييل، ١٩٩٠).

- كينيث جوستر: شريك أقدم فى مكتب شركة أرنولد و بورتر للمحاماة فى واشنطن العاصمة، حيث يمارس القانون الدولى والتقاضى العام. وقد عمل مستشارا (مناوب) لوزارة الخارجية الأمريكية من ١٩٩٢ إلى ١٩٩٣، ونائبا ومستشارا أقدم لنائب وزير الخارجية من ١٩٨٩ إلى ١٩٩٢. وقد شارك السيد جوستر فى تأليف « *وضع السياسة الاقتصادية: تقييم المجلس الاقتصادى القومى* » (بروكنجز، ١٩٩٧).

- ميجان أو سوليفان: هى زميلة فى برنامج دراسات السياسة الخارجية فى مؤسسة بروكنجز، حيث تعمل فى دراسة عن العقوبات الاقتصادية توشك على الصدور. وقد قدمت الدكتورة أو سوليفان الاستشارات للبنك الدولى، وعملت فى السفارة الأمريكية فى سرى لانكا، وعملت فى الشئون الخارجية فى مكتب السناتور دانييل باتريك موينيهان.

- جوهانس رايسنر: باحث مساعد فى معهد بحوث الشئون الدولية فى ابنهاوزن فى ألمانيا. ومن قبل عمل الدكتور رايسنر باحثا مساعدا فى جامعة توبنجن. وفى ١٩٩٥، عمل مراقبا فى بعثة منظمة الأمن والتعاون فى أوروبا فى دوشانبى، طاجيكستان. ومن بين مطبوعاته « *أوروبا والولايات المتحدة والخليج الفارسى* »، فى كتاب روبرت بلاكويل ومايكل ستورمر، محرران، « *انقسام الحلفاء: سياسات ضفتى الأطلنطى من أجل الشرق الأوسط الأكبر* » (مطبعة معهد ماساتشوستس للتكنولوجيا، ١٩٩٧).

- ليون سيجال: يكمل حاليا دراسة عن التعاون مع روسيا فى مجلس بحوث العلوم الاجتماعية فى نيويورك. وكان أستاذا مساعدا فى كلية الشئون الدولية والعامة فى جامعة كولومبيا، وفى كلية وودرو ويلسون فى جامعة برنستون، وكان عضوا فى مجلس تحرير « *النيويورك تايمز* » من ١٩٨٩ إلى ١٩٩٥ . وآخر كتاب للدكتور سيجال هو « *نزع سلاح الغرباء: الدبلوماسية النووية مع كوريا الشمالية* » (مطبعة جامعة برنستون، ١٩٩٨).

- روبرت سوتينجر: زميل زائر ببرنامج دراسات السياسة الخارجية فى مؤسسة بروكنجز، حيث يعمل فى دراسة مقارنة تستغرق كتابا بأكمله عن السياسات المحلية بشأن العلاقات الأمريكية الصينية منذ ١٩٨٩ . وهو ضابط مخابرات متقاعد، خدم بوصفه ضابط مخابرات وطنى لشرق آسيا فى مجلس المخابرات الوطنى، ومديرا للتحليلات لشرق آسيا والمحيط الهادئ فى مكتب وزارة الخارجية للمخابرات والبحوث. ومن ١٩٩٤ إلى ١٩٩٧ ، كان مديرا للشئون الآسيوية ضمن العاملين بمجلس الأمن القومى .

فهرس

(أ)

(ف)

(ق)

(ك)

(ل)

(م)

(ن)

رقم الإيداع ١١٥٠٢ / ٢٠٠٢
I.S.B.N 977-320-087-6



مطابع التجارية - قليوب - مصر



يدافع هذا الكتاب عن سياسة الارتباط حتى مع الدول المارقة من المنظور الأمريكى ، والتى تتضمن استخدام الحوافز الإيجابية، كوسيلة لتعديل سلوك النظم المناوئة للولايات المتحدة، ويؤكد أنها أكثر فاعلية من سياسة العقاب. ويلقى الضوء على التكاليف الرهيبة للجوء للجزاءات أو القوة العسكرية، ويؤكد أن استخدام الحوافز لا العقوبات يلائم عالم ما بعد الحرب الباردة، حيث جعلت العولمة عزل أى بلد أمرا غير ممكن، وجعل انهيار الاتحاد السوفيتى الإغراءات الأمريكية أكثر جاذبية لمن اعتمدوا من قبل على السوفيت.

ويقدم الكتاب سبع حالات لتأكيد جدوى سياسة الارتباط : مع الصين، إيران، العراق، كوريا الشمالية، جنوب أفريقيا، الاتحاد السوفيتى وفيتنام.

والمحرران هما: *ريتشارد هاس*، الذى كان مساعدا للرئيس جورج بوش الأب، وهو حاليا نائب رئيس مؤسسة بروكنجز ومدير برنامج دراسات السياسة الخارجية بها، وله عدة مؤلفات مشهورة؛ و*ميجان أوسوليفان*، وهو زميل فى برنامج دراسات السياسة الخارجية فى نفس المؤسسة.

مركز الأهرام للترجمة والنشر
مؤسسة الأهرام
التوزيع فى الداخل والخارج :
وكالة الأهرام للتوزيع
شارع الجلاء - القاهرة
مطابع الأهرام التجارية - قليوب